

Műsorszolgáltatási szabályozó hatóságok jogállása urópában¹

I. KIINDULÁSI SZEMPONTOK

1.1. Mit értünk szabályozó hatóság alatt?

A tágabb értelemben vett műsorszolgáltatással kapcsolatos jogköröket gyakorló állami hatóságok feladatai klasszikusan három csoportba sorolhatóak: a műsorszolgáltatási tevékenység szabályozása, a műsorszolgáltatási engedélyek kibocsátása, valamint a műsorszolgáltatási tevékenység felügyelete. A szervezeti-intézményi megoldások államonként különbözőek lehetnek: a fenti feladatokat egy-vagy több hatóság is elláthatja, illetve az e tevékenységeket ellátó szervek esetenként további feladatok ellátására is kaphatnak megbízást. A külföldi szakirodalomban e szervekre vonatkozóan általában a szabályozó hatóság elnevezés² az elterjedt, ezért a továbbiakban e dolgozatban is ezt a kifejezést használom a vizsgált hatóságok megnevezésére.

1.2. Az elemzés célja

Az elemzés célja kettős: egyedi szinten a vizsgált szabályozó hatóságok elhelyezése az adott államok közjogi intézményrendszerében, ennek elemeként azok státusának és politikától való függetlenségének³ értékelése; másrészt ebből következően annak az általános kérdésnek a tisztázása, hogy egy adott szabályozó hatóság szervezeti kereteinek kialakítása során mekkora szabadsággal rendelkezik a jogalkotó, illetve az mennyiben tekinthető a közjogi, kormányzati rendszer függvényének.

¹ A tanulmány az Országos Rádió és Televízió Testület támogatásával készült.

² Regulatory authority

³ A függetlenség fogalmának természetesen más szempontú (szociológiai, politológiai, jogi) megközelítései is lehetségesek, a jelen dolgozatban vizsgált, politikától való függetlenség is csak egy eleme a jogi értelemben vett függetlenségnek.

1.3. Vizsgálati szempontok

Tíz európai állam (Ausztria, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Franciaország, Lengyelország, Málta, Olaszország, Románia) szabályozó hatóságainak legfontosabb szervezeti kereteit mutatom be azok alkotmányos környezetében – figyelemmel egyrészt az adott kormányformára, másrészt az adott hatóságnak megfelelő közigazgatási szervtípusra. A szabályozó hatóságok politikától való függetlenségének értékelése során az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a műsor-szolgáltatási szabályozó hatóságok függetlenségére és feladataira vonatkozó ajánlásában⁴ (*a továbbiakban: Ajánlás*) foglalt elvekből indultam ki.

1.3.1. Kormányzati rendszerek, kormányformák

Az egyes szabályozó hatóságok jogállásának vizsgálata nem választható el azok alkotmányos környezetétől. Ez utóbbi a legfőbb államhatalmi szervek – elsősorban a parlament, a kormány és az államfő – egymáshoz való viszonyán alapuló tipizálással, a kormányforma fogalmának segítségével helyezhető el a legegyszerűbben a közjog-elméleti rendszerben. Ennek megfelelően öt klasszikus kormányforma-típus emelhető ki:

A *parlamentáris monarchia*, amelyben az uralkodó általában csak reprezentatív funkciókat lát el, politikai és jogi felelősség nem terheli. A végrehajtó hatalommal a kormány rendelkezik, amely mind politikai- mind jogi felelősséggel tartozik a parlament felé.

A *parlamentáris köztársaság*, amelyben a köztársasági elnök általában korlátozott jogkörökkel rendelkezik, amelyek többnyire miniszteri ellenjegyzéshez kötöttek. A köztársasági elnök politikailag nem, de jogilag felelősségre vonható. A végrehajtó hatalommal – a parlamentáris monarchiához hasonlóan – a kormány rendelkezik, amely mind politikai- mind jogi felelősséggel tartozik.

A *prezidenciális kormányforma*, amelyben a végrehajtó hatalmat az állam- és kormányfői funkciót egy személyben betöltő elnök gyakorolja. Az elnöknek (és kormányának) nincs politikai felelőssége, csak jogi felelősséggel tartozik.

A *félprezidenciális kormányforma*, amelyben a végrehajtó hatalom megoszlik a közvetlenül választott köztársasági elnök és a kormány között. Mind a köztársasági elnök, mind a kormány jogilag felelősségre vonható, politikai felelősséggel azonban csak a kormány tartozik a parlament felé.

A *kollegiális kormányforma* (Svájc kormányformája), amelyben a törvényhozó testület olyan kormányzati testülettel dolgozik együtt,

⁴ Recommendation No. R (2000) 23 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence and Functions of Regulatory Authorities for the Broadcasting Sector (*Adopted by the Committee of Ministers on 20 December 2000, at the 735th meeting of the Ministers' Deputies*) Forrás: [http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/CM/Rec\(2000\)023&ExpMem_en.asp#ToPOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/CM/Rec(2000)023&ExpMem_en.asp#ToPOfPage) (letöltve: 2006.10.09.)

amelyben ellenzéki politikusok is megtalálhatóak. Az államfői tisztséget a kormányzati testület egy-egy tagja tölti be, rotációs rendszerben. A kormányzat ebben a speciális viszonyrendszerben nem tartozik politikai felelősséggel a törvényhozás irányában.

Kukorelli István a végrehajtó hatalom politikai felelősségére vonatkozó szabályozás módját tartja a kormányforma legjellemzőbb elemének. Ennek megfelelően, a parlamenti bizalmi szavazás intézményének konkrét alkotmányi megoldásai alapján öt felelősségi fokozat különíthető el:

a) a *westminsteri modell*, amelyben bármilyen kormány-előterjesztés feletti sikertelen parlamenti szavazás elvileg bizalmatlanságot jelent;

b) a *bizalmi szavazás intézménye nélküli rendszer*, amelyben a fontosabb törvény-javaslatok feletti sikertelen parlamenti szavazás bizalmatlanságnak számít;

c) az *egyszerű bizalmatlansági indítványon alapuló rendszer*, amelyben a kormány leváltható a parlament erre irányuló, speciális szavazásának eredményeként;

d) a *konstruktív bizalmatlansági indítványra épülő rendszer*, amelyben a bizalmatlansági indítványról történő szavazással egyidejűleg az új miniszterelnök személyéről is szavaz a parlament; valamint

e) a parlament és kormány közötti, *politikai felelősségi kapcsolat nélküli viszony*.

A szerző megfogalmazásában: „Az említett modellekben a felelősség fokozatosan csökken, és ezzel együtt nő a végrehajtó hatalom stabilitása. A két szélső ponton a kormányzati rendszerek két alaptípusa helyezkedik el: az egyik a 'tisztá' parlamentarizmus, a másik a 'tisztá' prezidenciális rendszer. A 'tisztá parlamentarizmus' (az angol modell) a végrehajtó hatalom felelősségének - ma már szinte sehol sem alkalmazott - rendkívül erős formája. A skála másik végpontja, a felelősséget nélkülöző elnöki rendszer Európán kívül számít elterjedtebbnek.”⁵

Az alábbiakban a fenti szempontokra, modellekre figyelemmel vizsgálom az egyes szabályozó hatóságok közjogi viszonyrendszerét.

1.3.2. Közigazgatási szervtípusok

Azok a közigazgatási szervtípusok, amelyekbe az egyes államok szabályozó hatóságai tartozhatnak, természetesen nem tekinthetők egyedül érvényesnek vagy egységesen elfogadottnak, azonban a magyar közigazgatási jogi irodalomban elterjedt elméleti kategóriákba többé-kevésbé valamennyi vizsgált szabályozó hatóság besorolható. Ennek azért van jelentősége, mert államonként a kormányzati rendszer és a közigazgatási szervtípus egymásra vonatkoztatásával vizsgálható, illetve

⁵ Kukorelli István: A mai magyar kormányforma. *Rubicon* 1997/8. 49-50. o.

érzékeltehető plasztikusan a szabályozó hatóságok jogállásának esetleges közjogi meghatározottsága.

Berényi Sándor a szűk értelemben vett közigazgatási intézményrendszert két nagy alrendszerre, a kormánynak alárendelt, hierarchikusan felépített államigazgatási alrendszerre, valamint területi-helyi önkormányzatokra osztja. Az államigazgatási alrendszeren belül a klasszikus, kormányzati irányítás alatt álló, hierarchikusan tagolt szervek (kormányzati szervezeti mechanizmus, központi szakigazgatási szervek rendszere, területi államigazgatási szervek) mellett elsősorban a kormány és az adott államigazgatási szerv kapcsolata alapján a következő szervtípusokat különbözteti meg, kiemelve egyúttal, hogy e szervek a vertikális tagoltság minden szintjén megtalálhatóak:

a) *konzultatív testületek*, amelyek elsősorban döntés-előkészítő szerepkört töltenek be és tanácsadó, véleményező jogkörükben autonóm szerveknek tekintendők;

b) *döntési jogkörrel rendelkező testületek*, amelyeket a testületiség ténye különböztet meg az államigazgatás klasszikus, hivatali modelljétől;

c) *kvázi autonóm vagy autonóm jogi státusú államigazgatási szervek*, amelyek közötti különbség az önállóság fokában rejlik: míg a kvázi autonóm jogállású szervek felett korlátozottan érvényesül a miniszteri felügyelet, az autonóm jogi státusú szerveket törvény hozza létre, hatáskörüket önállóan gyakorolják és nincs felettük hierarchikus irányítás⁶;

d) *vegyes szervek*, amelyek fő funkciója a társadalom és a közigazgatás közötti kooperáció, így azok szervezetüket tekintve többnyire a minisztériumi és a közintézményi forma között helyezkednek el;

e) *szakmai szervek*, melyek jogállásukat tekintve államigazgatási szervnek minősülnek, alapvető tevékenységi körük azonban nem klasszikus államigazgatási feladatok ellátása, hanem szakmai szakértő tevékenység;

f) *gazdasági tevékenységet folytató szervezetek*, amelyek az államigazgatási szervezetrendszerbe tartoznak.

A szerző a közigazgatás két nagy alrendszere mellett, harmadik fő típusként említi a közintézményeket, amelyek bár közigazgatási feladatot látnak el (szabályozás, jogalkalmazás, szervezeti irányítás), esetleg közszolgáltatást nyújtanak, nem tartoznak a kormányzat alárendeltségébe. Közintézménynek tekinthetők:

a) *a köztestületi önkormányzatok*, amelyek tevékenységi területükön igazgatási, szabályozó és ellenőrző tevékenységet is végeznek (kamarák);

⁶ A magyar Országos Rádió- és Televízió Testület autonóm jogi státusú államigazgatási szervnek minősül. A testület jogállásának és szervezetének jellege mellett ezt az a normatív tény is alátámasztja, hogy a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 1. §-a (3) bekezdésének b) pontja autonóm államigazgatási szervként határozza meg a magyar szabályozó hatóságot.

b) a meghatározott állami szervek által létrehozott, tartós közérdekű célra rendelt *közalapítványok*; valamint

c) a *közjogi személyiségű közintézetek*, amelyek egyrészt közszolgáltatást nyújtanak, másrészt autonóm jogállásúak és rendelkeznek a közjogi személyiség fő ismérveivel.⁷

1.3.3. Az Európa Tanács Ajánlása

A dokumentum Preambuluma kifejezésre juttatja, hogy bár az Európa Tanács tagállamainak szabályozó hatóságai az eltérő jogi-, közéleti és kulturális hagyományokból adódóan különbözőek lehetnek, e szervek független státusának közös elemei a különbségek ellenére is jól körülírhatóak.⁸

A továbbiakban az Ajánlás a szabályozó hatóságok függetlenségének fogalmát a jogi szabályozás, a testületek összetételének, a pénzügyi függetlenség, a hatóságok hatásköreinek, valamint a hatóságok felelősségének és ellenőrizhetőségének elemzése mentén fejti ki. Az alábbiakban ezen elemek közül csak azokat emelem ki, amelyek a szabályozó hatóságok közjogi jogállására, szervezeti függetlenségére, illetve a függetlenség politikai aspektusára vonatkozhatnak.

A *jogi szabályozás* kapcsán az Ajánlás azt a megállapítást teszi, hogy azok a (jog)szabályok, amelyek a szabályozó hatóságok működésére vonatkoznak, egyértelműen függetlenként kell, hogy meghatározzák e testületek jogállását – amely függetlenséget egyúttal védelemben is kell részesítsenek. Külön nevesíti az Ajánlás a szabályozó hatóságok feladatait, hatásköreit, a felelősséget és ellenőrzést, a tagok kinevezését, illetve a testületek költségvetését, mint olyan kérdéseket, amelyeket jogszabályban kell rendezni. Az Ajánlás egyébként jellemzően nem ír elő meghatározott jogforrási szintet a szabályozó hatóságok jogállásának szabályozására vonatkozóan.

A *testületek összetételéhez*, működéséhez és a tagok kinevezéséhez kapcsolódóan az Ajánlás szükségesnek tartja mind a politikai- mind a gazdasági szféra irányából érkező befolyás lehetőségének kizárását. A testület tagjai politikai összeférhetetlenségének vonatkozásában⁹ az Ajánláshoz fűzött Magyarázat (Explanatory Memorandum) kifejti, hogy bár az Ajánlás szövegében ez kifejezetten nem szerepel, nem kívánatos, hogy a testület tagjai parlamenti képviselői tisztséggel, kormánytagsággal,

⁷ Berényi Sándor: A közigazgatás intézményrendszere. In Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): Magyar Közigazgatási jog – Általános rész. Budapest, 2005, Osiris. 82-83., 92-94. o.

⁸ Az Ajánlás megfogalmazásában, azért is kiemelt fontosságú e szervek valódi (genuine) függetlenségének biztosítása, mivel azok a véleménynyilvánítási szabadság és más, alkotmányosan védett jogok, értékek ütközési zónájában tevékenykednek.

⁹ Az Ajánláshoz fűzött Magyarázat természetesen a gazdasági összeférhetetlenség eseteit is tárgyalja. Ennek megfelelően összeférhetetlennek minősül a testület tagjainak a média-szektor, vagy ahhoz kapcsolódó más területek (reklám, telekommunikáció) piaci szereplőivel kapcsolatban fennálló bármilyen tisztsége, érdekeltsége.

vagy más politikai jellegű megbízással rendelkezzenek média-felügyeleti tagságuk időtartama alatt. A Magyarázat értelmében ez a kíváncsi nem zárja ki a tisztség nélküli párt-tagságot.

A testületek tagjai megbízatásának elnyerésére vonatkozóan az Ajánlás a demokratikus és átlátható választás követelményét írja elő. Az Ajánláshoz fűzött Magyarázat a „demokratikus” kifejezés tág értelmezését vallja, amely egyaránt jelenthet választást és kinevezést, akár közjogi intézmények, méltóságok (parlament, kormány, államfő), akár civil szervezetek által. A Magyarázat azt is szükségesnek tartja megjegyezni, hogy függetlenséget elősegítő biztosítéknak minősül a határozott időtartamra szóló megbízatás.

A már megválasztott tagok tekintetében, a függetlenség szempontjából rendkívül fontos megállapítása az Ajánlásnak az, amely szerint a testületek tagjai nem utasíthatók. A visszahívást az Ajánlás a következő esetekben teszi lehetővé: összeférhetetlenség, (szellemi vagy fizikai) alkalmatlanság, bíróság által elbírált bűncselekmény következtében fennálló érdemtelenység. Fontos előírás, hogy a fenti eseteket, amelyek mindig csak adott személyre és sohasem a teljes testületre vonatkoznak, jogszabály pontosan kell, hogy szabályozza, biztosítva egyúttal a jogorvoslat lehetőségét is.

Az ellenőrzés és a felelősség tárgykörében az Ajánlás csak az utólagos elszámoltatást teszi lehetővé, azt is – jogszabályok által pontosan meghatározott körben – a törvénytelen eljárások és pénzügyi kérdések körére korlátozva.

A testületek határozataikat, döntéseiket indoklással kötelesek ellátni. A határozatok minden esetben a nyilvánosság számára hozzáférhetőek és bíróság előtt felülvizsgálhatóak kell, hogy legyenek. Az egyedi ügyekben hozott döntések mellett a testületek általános jelentéseiket is nyilvánosságra kell hozták.

A továbbiakban azt vizsgálom, hogy milyen mértékben érvényesülnek a fenti előírások¹⁰ az egyes szabályozó hatóságokra vonatkozó szabályozásokban, elsősorban a jogállásukról rendelkező törvényekben.

¹⁰ A fenti ismertetésből kimaradt, de az Ajánlásban egyébként szereplő, a szabályozó hatóságok pénzügyi függetlenségére és hatásköreire vonatkozó előírásokat az egyes testületek kapcsán sem vizsgálom. A pénzügyi függetlenség kapcsán annyit mindenképpen érdemes kiemelni, hogy az Ajánláshoz fűzött Magyarázat tételesen kimondja, hogy az állami költségvetés felett gyakorolt döntési jogkörükkel az egyes állami szervek nem élhetnek vissza a média-felügyeleti szervek függetlenségének sérelmére.

II. TÉTELES VIZSGÁLAT

2.1. Ausztria

Ausztria kormányformáját tekintve parlamentáris köztársaság, amely föderatív struktúrában működik.¹¹ A szövetségi kormány politikai felelősségi formáját tekintve megállapítható, hogy az egyszerű bizalmatlansági indítvány intézményén alapul: a Nemzeti Tanács (a parlament alsóháza) mind a kormánytól, mind az egyes miniszterektől megvonhatja a bizalmat.¹² A szövetségi kormányzat többi államhatalmi szervhez viszonyított helyzete és a törvényhozással szembeni felelőssége egyaránt közepesen erősnek tekinthető. Ez utóbbit erősíti ugyanakkor a tény, hogy a bizalmatlansági indítvány az egyes miniszterekkel szemben is benyújtható.

Sajátos szervezeti megoldást követ a média-felügyeleti szervek tekintetében Ausztria. Az elsődleges szabályozó hatóság szerepét az Osztrák Kommunikációs Hatóság (Kommunikationsbehörde Austria – *a továbbiakban: KommAustria*) tölti be; jelentős ugyanakkor a Műsor-szolgáltatási Tanácsadó Testület, valamint a KommAustria döntéseivel szemben jogorvoslati fórumként funkcionáló Szövetségi Kommunikációs Bizottság szerepe is. A külön jogorvoslati fórumként funkcionáló szerv felállításában minden bizonnyal nagy szerepe van az osztrák közjogban nagy hagyománnyal rendelkező elkülönült jogorvoslati fórumrendszernek: az alkotmány erre vonatkozóan külön fejezetben szabályozza a független tartományi közigazgatási tanácsok¹³, a független menedékügyi tanács¹⁴ és közigazgatási bíróságok¹⁵ jogállását.

A KommAustria jogállását szövetségi törvény rendezi. A szabályozó hatóság jellegzetesen egyszemélyi irányítású testület, amelynek elnökét (elnökhelyettesét) és „szükséges számú” tagját a nyilvános pályázatra jelentkező személyek közül, a köztisztviselőkre vonatkozó általános szabályok szerint nevezi ki a szövetségi kancellár.¹⁶ A törvény olyan, a szövetségi kancellár közvetlen alárendeltségébe tartozó testületként

¹¹ Az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye (*a továbbiakban: osztrák alkotmány*) 2. cikkének (1) bekezdése szerint: „Ausztria szövetségi állam.”

¹² Az osztrák alkotmány 74. cikke (1) bekezdése szerint: „Amennyiben a Nemzeti Tanács kifejezett határozattal megvonja a szövetségi kormánytól, illetve annak egyes tagjaitól a bizalmat, a szövetségi kormány, illetve az érintett szövetségi miniszter felmentendő hivatalából.” A (2) bekezdés rendelkezik határozathozatalhoz szükséges parlamenti többségről: „A Nemzeti Tanács határozatához, mellyel megvonja a bizalmat, a Nemzeti Tanács tagjai felének jelenléte szükséges. (...)”

¹³ osztrák alkotmány 129/A., 129/B. cikkek

¹⁴ osztrák alkotmány 129/C. cikk

¹⁵ osztrák alkotmány 130-136. cikkek

¹⁶ **Section 3**

(1) *KommAustria shall consist of one Director and the requisite number of staff.*

(2) *The appointment of the Director and the Deputy Director shall be preceded by a public invitation to apply for the position in accordance with Section 3 of the Public Tender Act of 1989. – Federal Act on the establishment of an “Austrian Communications Authority” (“KommAustria”) and a Federal Communications Board BGBl. I Nr. 32/2001 idF BGBl. I Nr. 136/2003 (A továbbiakban: osztrák média tv.)*

határozza meg a KommAustriát, amely a hatáskörébe tartozó ügyekben független hatóságként jár el.¹⁷ Tovább erősíti a KommAustria önállóságát az az alkotmányi rendelkezés, amelynek értelmében „(V) valamennyi igazgatási hatóságot illeti saját hatáskörén belül a rendelet-kibocsátás joga”.¹⁸

A szövetségi kancellár alárendeltségében működő testületi forma nem idegen az osztrák közjogtól. Az alkotmányi szinten megfogalmazott főszabályból, miszerint „(A) a szövetségi közigazgatás ügyeinek ellátására a szövetségi minisztériumok, valamint az alájuk rendelt hivatalok hivatottak”¹⁹, kiolvasható az igazgatási szervezet-rendszer teljes körű, kormányzati szervezet-rendszerbe történő integráltsága. Az a tény, hogy a szövetségi kancellár és nem egy szakminiszter rendelkezik a testülettel kapcsolatos jogosítványokkal, egy sajátos dimenzióban, a szakigazgatási szervezetrendszerrel történő elkülönülésben jelenti a vizsgált testület függetlenségét.

A Műsorszolgáltatási Tanácsadó Testület hat tagját a szövetségi kancellár nevezi ki, olyan személyek közül, akik jogi, közigazgatási vagy kommunikáció-tudományi területen szereztek számottevő ismereteket. A hatéves időtartamra kinevezett testület munkáját díjazás nélkül végzi és tagjai sorából, saját maga választ elnököt.²⁰

A Szövetségi Kommunikációs Bizottság a Szövetségi Kancellári Hivatalon belül működik. Öt tagja van, akik közül háromnak hivatásos bírónak kell lennie. A Bizottság tagjait a Szövetségi Kormány javaslatára a szövetségi elnök nevezi ki, hatéves időtartamra, egyúttal minden tag mellé egy helyettes tagot is kinevez. A Bizottság tagjai a hivatásos bíró-tagok közül elnököt választanak. A Bizottság hivatásos bíró tagjainak jelölési joga a Legfelső Bíróság elnökét (egy jelölt) és annak a tartományi bíróságnak az elnökét (két jelölt) illeti, amelynek illetékeségi területén a

¹⁷ Section 3

(3) *KommAustria is an authority directly subordinate to the Federal Chancellor. As regards its external business practices, it is an independent authority. (...) (osztrák média tv.)*

¹⁸ osztrák alkotmány 18. cikk (2) bekezdés

¹⁹ osztrák alkotmány 77. cikk (1) bekezdés

²⁰ Section 4

(1) *For counseling KommAustria, an Advisory Council shall be set up which must be given an opportunity to render its opinion before the granting of licenses.*

(2) *The Advisory Council shall consist of six members who are appointed by the Federal Government for a term of six years. In respect of the appointment of one member, the Federal Government must obtain proposals from the Länder. The members must have sufficient knowledge in the fields of law, business administration, technology or communication science.*

(3) *The Advisory Council shall perform its activities on an honorary basis. Travel expenses of the members shall be refunded. The costs of the Advisory Council shall be borne by RTR-GmbH (Section 5).*

(4) *From among its members, the Advisory Council shall elect a Chairman and a Deputy Chairman for a term of six years.*

(5) *The Advisory Council shall adopt its own Rules of Procedure. Its business shall be managed by RTRGmbH. Meetings are not public.*

(6) *Decisions of the Advisory Council shall be adopted by simple majority with half of the members present.*

(7) *The Advisory Council shall be convened by the Director of KommAustria. (osztrák média tv.)*

Bizottság székhelye található. Mind a hivatásos bíró, mind a „civil” tagok esetében nyilvános pályázati felhívásra történő jelentkezéssel válhat valaki jelöltté.²¹

A Szövetségi Kommunikációs Bizottság, mint a KommAustria mellett működő, speciális jogorvoslati fórum létének alkotmányi alapja az a rendelkezés, amely meghatározza azokat az ügyeket, amelyek nem tartoznak a közigazgatási bíróságok hatáskörébe: „... azok az ügyek, amelyek felett a döntési jog legfelsőbb fokon valamely testületi hatóságot illet meg, amennyiben az adott szerv szervezetét szabályozó szövetségi vagy tartományi törvény alapján legalább egy bíró található a tagok között, s az adott hivatal gyakorlása során a többi tag sem kötött utasításokhoz, ha a hatóság döntése közigazgatási úton nem helyezhető hatályon kívül, illetve nem változtatható meg, s ha a jelen feltételek fennforgása ellenére a közigazgatási hatóságokhoz való fellebbezés kifejezetten nem megengedett.”²²

A törvény tartalmaz előírásokat a Bizottság tagjai képezésére vonatkozóan is: befejezett jogi tanulmányok és többéves, jogi területen, közigazgatásban, vagy a Bizottság feladataihoz hasonló területen szerzett tapasztalat szükséges. A testület tagjainak visszahívására nincs mód: amennyiben a testület egy tagja alapos ok nélkül nem vesz részt három egymást követő ülésen, vagy összeférhetetlenné válik, a Bizottság többi tagja hallgatja meg és határoz a tagság elvesztéséről.²³

A fenti jellemzők alapján, a KommAustria megítélésem szerint leginkább a kvázi autonóm jogi státusú állami szervek jellemzőit viseli magán, fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a testület feladatainak ellátásában teljes önállósággal rendelkezik és szervezeti struktúráját törvény szabályozza. A Műsorszolgáltatási Tanácsadó testület konzultatív testületnek tekinthető, míg a Szövetségi Kommunikációs Bizottság áll a legközelebb az autonóm jogi státusú szervek elméleti kategóriájához. (Ebből a szempontból a Szövetségi Kancellári Hivatalon belül történő működés kizárólag a hivatali szervezet integráltságát jelenti.)

²¹ **Section 12**

(1) The Federal Communications Board shall consist of five members three of whom must belong to the judiciary. In the exercise of their function, the members of the Federal Communications Board shall be independent and not bound by instructions and orders. The Federal Communications Board shall elect one Chairman and one Deputy Chairman from among the members belonging to the judiciary.

(2) The members of the Federal Communications Board shall be appointed by the Federal President upon proposal of the Federal Government for a term of six years. For each member, a substitute shall be appointed who takes the place of a member if the member is prevented from fulfilling his obligations.

(3) For the appointment of each of the three judicial members (substitute members), the Federal Government shall be bound by proposals consisting of three persons belonging to the judiciary listed in alphabetical order, namely

1. one proposal for appointment submitted by the President of the Supreme Court,

2. two proposals for appointment submitted by the President of the Court of Appeal in whose district the Federal Communications Board has its seat. (...) (osztrák média tv.)

²² osztrák alkotmány 133. cikk, 4. pont

²³ osztrák média tv. 12. cikk (4)-(6) bekezdések

2.2. Csehország

A Cseh Köztársaság kormányformáját tekintve parlamentáris köztársaság. A kormány politikai felelőssége alkotmányos szinten többszörösen meghatározott. Ennek tekinthető egyrészt a felelősség általános deklarálása: „A Kormány felelősséggel tartozik a Képviselői Kamarának [a parlament alsóháza].”²⁴; másrészt a Kormány [köztársasági elnök általi] kinevezésének bizalmi szavazáshoz kötött érvényessége: „A Kormány a kinevezésétől számított harminc napon belül megjelenik a Képviselői Kamara előtt és bizalmi szavazást kér.”²⁵ A bizalmi kérdés törvényhozás irányából érkező felvetésének módja az egyszerű bizalmatlansági indítvány²⁶ - Ausztriához hasonlóan, közepesen erős kormányzatról beszélhetünk tehát, azzal a különbséggel, hogy a cseh megoldásban az egyes miniszterekkel szemben nem nyújtható be bizalmatlansági indítvány, ebben a vonatkozásban kizárólag a testületi felelősség érvényesül.

A csehországi Rádió- és Televízió Műsorszolgáltatási Tanács (Rada pro rozhlasové a televizní vysílání) státusát a vonatkozó törvény²⁷ olyan közigazgatási hatóságként határozza meg, amely a műsorszolgáltatással kapcsolatban végzi a kormányzati feladatokat²⁸. A testület tizenhárom tagját a Parlament Képviselőházának javaslatára a miniszterelnök nevezi ki, hatéves időtartamra.²⁹ A testület tagjai sorából elnököt és három alelnököt választ.³⁰

A cseh közjogi rendszerben kevés az alkotmányi szintű szabályozás, utalás az elkülönült közigazgatási szervekre, testületekre. Az alkotmány általános előírása értelmében: „minisztériumokat és más közigazgatási szerveket létrehozni, és azok hatáskörét megállapítani csak törvénnyel lehet.”³¹ Minden igazgatási feladatot ellátó közhatóság (így a

²⁴ A Cseh Köztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: cseh alkotmány) 68. cikk (1) bekezdés

²⁵ cseh alkotmány 68. cikk (3) bekezdés

²⁶ **72. cikk** (1) A Képviselői Kamara bizalmatlanságot nyilváníthat a Kormánnyal szemben.

(2) A Képviselői Kamara a Kormánnyal szembeni bizalmatlansági indítványt akkor tárgyalja meg, ha azt írásban, legalább ötven képviselő aláírva nyújtotta be. Az indítvány elfogadásához a képviselők többségének egyetértése szükséges. (cseh alkotmány)

²⁷ Act dated 17 May 2001 On Radio and Television Broadcasting Operation (A továbbiakban: cseh média tv.)

²⁸ **Article 4**

(2) The Council shall be an administrative authority which shall execute government administration in the area of radio and television broadcasting and retransmission and shall supervise maintaining and further development of plurality of programme offer and information in the area of radio and television broadcasting and retransmission, shall observe the independence of its content and shall fulfil other tasks laid down by this Act and by other specific legal regulations. (cseh média tv.)

²⁹ **Article 7**

(1) The Council consists of 13 members who are appointed and removed by the Prime Minister based on the proposal made by the House of Deputies; the appointment shall be carried out immediately after receiving the proposal.

(2) The term of office of Council Member is 6 years. (cseh média tv.)

³⁰ cseh média tv. 9. cikk (1) bekezdés

³¹ cseh alkotmány 79. cikk (2) bekezdés

műsorszolgáltatási szabályozó hatóság is) ide tartozik; alkotmányi szintű elkülönült jogállással csak az Állami Számvevőszék és a Cseh Nemzeti Bank rendelkezik.³² A közigazgatási szervek törvényben történő létrehozásának alkotmányi előírása önmagában a szabad kormányzati szervezetalakítás visszaszorítását és az erősebb parlamenti kontrollt jelenti, ugyanakkor az egyes szervek kormányzattól való függése (hierarchikus, irányítási vagy felügyeleti értelemben) különböző lehet.

A Rádió- és Televízió Műsorszolgáltatási Tanács jogállását nagymértékben jellemzi az a szabály, amely szerint a testület tagjai feladataik ellátása során személyesen kell, hogy eljárjanak és ebben a minőségükben nem utasíthatóak³³ - nem tartozik tehát a testület a kormányzati irányítású szervek közé.

A Képviselői Kamara a következő indokokkal javasolhatja a miniszterelnöknek a szabályozó hatóság egyes tagjainak elmozdítását: nem megfelelően látja el feladatát, a kinevezés előfeltételei nem teljesültek, illetőleg olyan magatartást tanúsítása, amely hatással van a testület semlegességére, függetlenségére. Ugyancsak a Képviselői Kamara javaslatára, a miniszterelnök felfüggesztheti azon személy testületi tagságát, akit az ellene indult büntetőeljárás során letartóztattak.³⁴

A testület tagjainak politikai-közéleti összeférhetetlenségére vonatkozóan részletes szabályokat tartalmaz a törvény: a szabályozó hatóság tagja nem lehet köztársasági elnök, szenátor, parlamenti képviselő, kormánytag, bíró, ügyész, az Állami Számvevőszék tagja, a Cseh Nemzeti Bank Banktanácsának tagja, a Cseh Sajtó Iroda Tanácsának tagja, a Cseh Televízió és a Cseh Rádió Tanácsának tagja.³⁵ További előírás, hogy a testület tagjai nem viselhetnek tisztséget politikai pártban vagy mozgalomban és nem járhatnak el azok érdekében.³⁶

A függetlenség egy további elemeként, a törvény úgy rendelkezik, hogy a testület tagjai tagságuk mellett további munkavégzést – beleértve az oktatási, tudományos, újságírói vagy művészi tevékenységet is – csak

³² cseh alkotmány 97. és 98. cikkek

³³ **Article 7**

(10) *Council Members shall execute their functions personally; they shall not accept any directions or instructions for the execution of their functions.* (cseh média tv.)

³⁴ **Article 7**

(7) *The House of Deputies may propose to the Prime Minister to remove a Council Member from his/her capacity due to following reasons:*

a. if the functions pertaining to the capacity are not duly executed

b. if the prerequisites for assuming the capacity, as stipulated in this Act, are not fulfilled,

c. if he/she commits such conduct that challenges his/her impartiality, independence or impartiality of the Council.

(8) *If proposed by the House of Deputies, the Prime Minister may suspend the discharge of the function of the Council Member, who was taken into custody in connection with criminal prosecution.* (cseh média tv.)

³⁵ cseh média tv. 7. cikk (9) bekezdés

³⁶ cseh média tv. 7. cikk (11) bekezdés

olyan módon folytathatnak, hogy e tevékenységük ne befolyásolja a testület függetlenségébe és semlegességébe vetett bizalmat.³⁷

Összességében megállapítható, hogy a szervezet megalakítása és a fegyelmi felelősség terén a miniszterelnök szerepe pusztán a törvényhozói szándék végrehajtására irányul, szervezeti értelemben tehát a szabályozó hatóság nem függ a kormányzattól. Ugyanakkor abból adódóan, hogy a Képviselői Kamara testülettel kapcsolatos hatáskörei gyakorlásához nincs szükség minősített többségre, vagy politikai konszenzus-keresésre, a kezdeményezés minden esetben a kormánypártok kezében van.

A fenti sajátosságok és szempontok alapján, megítélésem szerint a cseh Rádió- és Televízió Műsorszolgáltatási Tanács az autonóm jogi státusú szerv elméleti kategóriáját közelíti meg a leginkább. Kiemelésre érdemes, hogy a cseh közjogi rendszerben hangsúlyos szereppel rendelkező Parlament (elsősorban annak alsóháza, a Képviselői Kamara) a szabályozó hatósággal kapcsolatos jogkörök gyakorlása terén is meghatározó befolyással rendelkezik.

2.3. Dánia

A Dánia alkotmánya alkotmányos monarchiaként határozza meg a Királyság kormányformáját.³⁸ A kormányzat politikai felelősségére vonatkozóan, az alkotmány az egyes miniszterekkel szemben is benyújtható, egyszerű bizalmatlansági indítvány intézményét ismeri: *„A miniszter nem marad hivatalban, ha a Folketing [Parlament] vele szemben kinyilvánította bizalmatlanságát.”*³⁹ A bizalmatlansági indítvány természetesen a miniszterelnökkel szemben is benyújtható, ami – sikere esetén – a kormány egészével szembeni bizalmatlanság kifejezésére is szolgál: *„Amennyiben a Folketing a miniszterelnökkel szemben kinyilvánítja bizalmatlanságát, kéri a miniszterek felmentését is, kivéve, ha rendkívüli választások kiírására kerül sor.”*⁴⁰

A kormányzati felelősség kérdését tovább árnyalja a tény, hogy a kormánytagok kinevezése teljes mértékben a király hatásköre⁴¹, azt nem kell megerősítenie parlamenti szavazásnak. A király szerepét az alkotmány Általános rendelkezései emelik ki, a hatalmi ágak meghatározása körében: *„A törvényhozó hatalmat a király és a Folketing közösen gyakorolja. A végrehajtó hatalmat a király gyakorolja. A bírói hatalmat a bíróságok gyakorolják.”*⁴² Dánia kivételesnek mondható tehát

³⁷ cseh média tv. 7. cikk (13) bekezdés

³⁸ **2. cikk.** *A kormányforma alkotmányos monarchia.* (A Dán Királyság Alkotmánya – a továbbiakban: dán alkotmány)

³⁹ dán alkotmány 15. cikk (1) bekezdés

⁴⁰ dán alkotmány 15. cikk (2) bekezdés

⁴¹ **14. cikk.** *A király kinevezi és felmenti a miniszterelnököt és a többi minisztert.* (dán alkotmány)

⁴² dán alkotmány 3. cikk

abból a szempontból, hogy – más, európai monarchiákkal ellentétben – az uralkodó szerepe a hagyományos, reprezentatív funkciónál jóval erősebb.

A dániai Rádió és Televízió Testület jogállását a Rádiós és televíziós műsorszolgáltatásról szóló törvény⁴³ szabályozza, rendkívül szűkszavúan: a testület hét tagját a kulturális ügyekért felelős miniszter nevezi ki, négyéves időtartamra⁴⁴. A tagok megbízatásának ideje összhangban van tehát a négyéves parlamenti ciklussal.⁴⁵ A testület eljárási szabályait a testület tagjainak javaslattétele után, a miniszter határozza meg.⁴⁶

A Testület titkársági, döntés-előkészítési és végrehajtási feladatait a Kulturális Ügyekért Felelős Minisztériumon belül működő Médiaügyi Titkárság látja el.⁴⁷ Jól látható e megoldásból a Rádió és Televízió Testületnek a minisztérium intézményén belüli, nagyfokú szervezeti integráltsága.

A miniszterek, illetve az egyes minisztériumok felügyeleti jogkörébe tartozó közigazgatási szervek jogállásának felvázolása kapcsán szintén a király személyéből érdemes kiindulni. Az alkotmány általános rendelkezése szerint: *„A jelen Alkotmányban megállapított korlátozások mellett a Királyság összes ügyében a legfőbb hatalom a királyt illeti meg, aki ezt a hatalmat miniszterein keresztül gyakorolja.”*⁴⁸ Ebben a rendszerben a király a hatalomgyakorlásért természetesen sem politikai, sem jogi felelősséget nem visel: *„(A) a kormányzat tevékenységéért miniszterek tartoznak felelősséggel (...)”*⁴⁹.

Az egyes miniszterek hivatali kötelességének (az alkotmány szellemében történő) teljesítése számon kérhető egyrészt politikai szempontból, a bizalmatlansági indítvány intézményén keresztül (lásd fentebb); másrészt jogi szempontból, a Királyság Felsőbírósa előtt lefolytatott eljárás keretében: *„Hivatali kötelezettségük megszegése miatt a miniszterek ellen a király vagy a Folketing indíthat eljárást. Hivatali kötelezettségük megszegése miatt a miniszterek ellen az eljárást a Királyság Felsőbírósa folytatja le.”*⁵⁰ A Királyság Felsőbírósa hivatásos

⁴³ The Danish Radio and Television Broadcasting Act - ACT No. 1052 of 17 December 2002 (*A továbbiakban: dán média tv.*)

⁴⁴ **39. cikk** (1) *The Minister for Culture shall set up a Board, the Radio and Television Board. The Board shall consist of seven members and shall together represent expertise in legal, financial/administrative, business and media/cultural affairs. Each term of office shall be four years.* (dán média tv.)

⁴⁵ **32. cikk**. (1) *A Folketing tagjait négy évre választják.* (dán alkotmány)

⁴⁶ **39. cikk** (2) *Having obtained an opinion from the Board, the Minister may lay down its rules of procedure.* (dán média tv.)

⁴⁷ Lásd: <http://www.mediesekretariatet.dk/mediasecretariat.htm> (letöltve: 2006.11.15.)

⁴⁸ dán alkotmány 12. cikk

⁴⁹ dán alkotmány 12. cikk

⁵⁰ dán alkotmány 16. cikk

bíró és választott tagokból álló,⁵¹ a legfelső bírói fórum és az állambíróság szerepét egyaránt ellátó testület.⁵²

A fenti leírásból látható, hogy a dán alkotmányos rendszerben a miniszteri felelősség jóval szélesebb körű a hasonló kormányzati rendszerekben megszokottaknál – amely tényt a Rádió és Televízió Testület függetlenségének értékelése kapcsán sem szabad figyelmen kívül hagyni. A dán közjogban egyébként meglehetősen ritkák a kormányzati szervektől elkülönült, független testületek, az alkotmány mindössze a Királyság Felsőbíróására vonatkozó szabályokat tárgyalja külön fejezetben.

A közigazgatási jogi, elméleti kategóriákat figyelembe véve, a dán Rádió és Televízió Testület megítélésem szerint egyaránt magán viseli a konzultatív testületek és a kvázi autonóm jogállású szervek jellemzőit – kiemelve azonban, hogy a testület szoros miniszteri felügyelet alatt működik.

2.4. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyság az egyik legrégebbi hagyományokkal rendelkező, európai parlamentáris monarchia, amely azzal a közismert sajátossággal rendelkezik, hogy közjogi rendszerének alapszerkezetét nem írott alkotmány szabályozza. Ebből kifolyólag a bizalmatlansági indítvány intézménye sem egyértelmű írott szabályokon alapul, hanem nagyrészt a joggyakorlaton.⁵³ Ennek alapján megállapítható, hogy ma már az Egyesült Királyságban sem érvényesül a bizalmi szavazás intézményének klasszikus, westminsteri modellje: a bizalmatlansági indítványnak, illetve az erről való szavazásnak kifejezettnek, erre a célra irányulónak kell lennie.⁵⁴ A sikeres bizalmatlansági indítvány eredménye, jogkövetkezménye a Parlament feloszlatása vagy a kormány lemondása lehet.⁵⁵ Az Egyesült Királyságban is egyszerű bizalmatlansági indítvánnyal vonható politikai értelemben felelősségre a kormány.

⁵¹ **59. cikk.** (1) A Királyság Felsőbíróága az ország fellebviteli bíróságai legfelsőbb tizenöt, hivatalban legtöbb időt eltöltött rendes tagjából, és egyenlő számú, a Folketing által az arányos képviselőt elve alapján hat évre választott tagból áll. (dán alkotmány)

⁵² **60. cikk.** (1) A Királyság Felsőbíróága a király vagy a Folketing által, a miniszterekkel szemben előterjesztett ügyeket tárgyalja.

(2) A Folketing jóváhagyásával a király olyan személyek ügyének tárgyalását is a Királyság Felsőbíróága elé terjesztheti, akiknek büntette, meglátása szerint, az államra különösen veszélyes. (dán alkotmány)

⁵³ „Yet, despite their central importance, there is no certainty about the rules on the form and applicability of confidence motions in the UK Parliament, as it is established by convention rather than by statute or standing order of the House.” (Thomas Powell: Confidence Motions. *Research Papers*, 2004., 2. o. Forrás: www.parliament.uk)

⁵⁴ „The current constitutional practice requires a Government to resign or seek a dissolution following a defeat in Parliament only when it is clearly on a confidence motion.” (Powell 6. o.)

⁵⁵ „A confidence defeat for a Government will lead either to a request for a dissolution, or to the resignation of the Government.” (Powell 2. o.)

A fenti jellemzőknek megfelelően, a kormányzat erőssége és felelőssége egyaránt közepes mértékűnek mondható – kiemelendő azonban, hogy az Egyesült Királyság jogrendszere (így közjogi szerkezete is) nem értékelhető egyértelműen a kontinentális jogfelfogás szemszögéből. Árnyalja például a kormányzat szerepét, hogy a miniszterelnök egyben a parlamenti alsóházban, a House of Commons-ban a vezető kormánypárt frakcióvezetője.

Az Egyesült Királyság szabályozó hatóságának, a Kommunikációs Ügyek Hivatalának (Office of Communications – a továbbiakban: OFCOM) jogállását törvény szabályozza.⁵⁶ A jogszabály a testület létszámát oly módon szabályozza, hogy annak három és hat fő közötti végleges létszámát a hatáskörrel rendelkező államtitkár⁵⁷ állapítja meg.⁵⁸

A testület az államtitkár által kinevezett elnökből és (végrehajtó jogkörrel nem rendelkező) tagokból, valamint a végrehajtó jogkörrel rendelkező tagokból tevődik össze. Ez utóbbiak az OFCOM igazgatási szervezetének vezetőjéből, valamint az e testületbe kinevezett munkavállalókból állnak. A munkavállaló tagok kinevezéséről az elnök és a többi tag a z igazgatási szervezet vezetőjével egyeztet. Ezt követően a végrehajtó jogkörrel rendelkező tagokat az államtitkár a többi tag előterjesztése alapján nevezi ki, oly módon, hogy a végrehajtó jogkörrel rendelkező tagok létszáma nem haladhatja meg az ilyen jogkörrel nem rendelkező tagok létszámát.⁵⁹

A törvény az OFCOM elnöke és végrehajtó jogkörrel nem rendelkező tagjai tekintetében nem határozza meg az időtartamot, amelyre a megbízatás szól, mindössze annyit ír elő, hogy a kinevezésükről szóló döntésben az időtartamról rendelkezni kell, továbbá lehetővé kell tenni az újbóli kinevezést.⁶⁰ Az elnök és a végrehajtó jogkörrel nem rendelkező tagok elmozdításának joga az államtitkárt illeti meg, gazdasági okok (a gazdasági függetlenségét megkérdőjelező hitelezési- és csődügyletek) vagy olyan érdekeltség fennállása miatt, amely nem teszi lehetővé az adott tag pártatlan eljárását; továbbá bűncselekmény elkövetése vagy más, feladatai ellátását lehetetlenné tévő állapot esetén.⁶¹

⁵⁶ Office of Communications Act, 2002 – a továbbiakban *OFCOM Act*

⁵⁷ 2006-ban a kulturális, média és sport területért felelős államtitkár. Sajátos, az angolszász közjogra jellemző elnevezés, amely az adott kormányzati ágazat első számú vezetőjét tekinti államtitkárnak. A tárgyalt területért felelős államtitkár teljes jogú kormánytag, egyúttal a Kabinet tagja.

Forrás: <http://www.parliament.uk/directories/hciolists/hmg.cfm#Depts> (letöltve: 2006. 11. 15.)

⁵⁸ 1. (2) *OFCOM shall consist of such number of members as the Secretary of State may determine; but he shall not determine a membership for OFCOM of less than three or more than six.* (OFCOM Act)

⁵⁹ OFCOM Act 1. Cikk, (3)-(6) bekezdések

⁶⁰ 2 (2) *A person's appointment to be the chairman or another non-executive member of OFCOM must state the period for which the appointment is made; but a person shall be eligible for re-appointment at the end of any such period.* (OFCOM Act Schedule)

⁶¹ 2 (4) *If the Secretary of State is satisfied that the chairman or another non-executive member of OFCOM*
(a) *is an undischarged bankrupt or has had his estate sequestrated without being discharged,*
(b) *has made an arrangement with his creditors, or has entered into a trust deed for creditors, or has made a composition contract with his creditors,*

A testület összetételére vonatkozó szabályokból jól látható, hogy abban szerencsésen ötvöződik a szakmai és a politikai elem: a végrehajtó jogkörrel nem rendelkező tagok (akikre a kormányzat az államtitkár személyén keresztül befolyással lehet) mellett az igazgatási szervezet egyes munkatársai vesznek részt a testületben. Bár ez a megoldás önmagában nem hagyományos értelemben vett függetlenséget vagy politikai konszenzust, hanem egy sajátos politikai-szakmai egyensúlyi állapotot jelent, a testület önállósága álláspontom szerint mégis egyértelműen biztosított. Az OFCOM Act megfogalmazásában: „Az OFCOM-ot, annak tagjait vagy alkalmazottait nem lehet olyannak tekinteni, mint akik a Korona [azaz a kormányzat] képviselőjében járnak el.”⁶²

Bár a kontinentális jogszemlélettől merőben eltérő angol jogfelfogás miatt az elméleti kategorizálás is némi óvatosságot igényel, a fenti szempontok és jellemzők alapján megítélésem szerint az OFCOM leginkább kvázi autonóm jogállású szervnek tekinthető.

2.5. Észtország

Az Észt Köztársaság kormányformáját tekintve parlamentáris köztársaság. A kormány politikai felelősségre vonása az egyszerű bizalmatlansági indítvány intézményén keresztül valósulhat meg, amelyet egyaránt be lehet nyújtani a kormánnyal, mint testülettel, a miniszterelnökkel vagy az egyes miniszterekkel szemben.⁶³ A kormánnyal (vagy a miniszterelnökkel) szemben benyújtott, eredményes bizalmatlansági indítvány jogkövetkezménye kettős lehet: egyrészt a kormány köteles lemondani,⁶⁴ másrészt a köztársasági elnöknek jogában áll – a kormány javaslatára – egyidejűleg új választásokat kiírni.⁶⁵ A két jogintézmény összekapcsolása nem szokatlan megoldás: az egyszerű bizalmatlansági indítvány jogintézményét ismerő közjogi rendszerekben előfordulhat az, hogy a bizalmatlansági indítványt sikerre vivő politikai erők nem tudnak megállapodni a kormányalakításról, amely helyzet

(c) has such a financial or other interest as is likely to affect prejudicially the carrying out by him of his functions as a member of OFCOM,

(d) has been guilty of misbehaviour, or

(e) is otherwise incapable of carrying out, or unfit to carry out, the functions of his office, the Secretary of State may by notice in writing remove him from office. (OFCOM Act Schedule)

⁶² 1. (9) OFCOM shall not be treated for any purposes as a body exercising functions on behalf of the Crown; and, accordingly, no person shall be treated as a servant of the Crown by reason only of his membership of, or employment by, OFCOM. (OFCOM Act)

⁶³ 97. cikk (1) A Parlament bizalmatlanságot nyilváníthat akár a köztársaság kormánya, akár a miniszterelnök, akár egy miniszter iránt, a Parlament tagjainak többsége által hozott határozattal.

(2) A bizalmatlansági kérdést a Parlament tagjainak legalább egyötöde vetheti fel a Parlament valamely ülésén, írásbeli indítvány formájában. (Az Észt Köztársaság Alkotmánya – a továbbiakban: észt alkotmány)

⁶⁴ 92. cikk (1) A köztársaság kormánya lemond (...)

3. ha a Parlament bizalmatlanságot nyilvánít a kormány vagy a miniszterelnök iránt. (észt alkotmány)

⁶⁵ 97. cikk (4) Ha a kormány vagy a miniszterelnök iránt bizalmatlanságot nyilvánítottak, a köztársasági elnök a kormány javaslatára három napon belül rendkívüli választásokat rendelhet el. (észt alkotmány)

feloldása ezt követően csak a parlament feloszlata és az új választások kiírása lehet.

Az ész kormányzat stabilitása nem tekinthető tehát túlbiztosítottnak. A közjogi rendszer súlypontja az ész parlament, a Riigikogu, ugyanakkor a megszokottnál erősebb hatáskörökkel rendelkezik a köztársasági elnök is.

Az Ész Műsorszolgáltatási Tanács jogállását a Műsorszolgáltatásról szóló törvény⁶⁶ szabályozza. A kilenctagú testület tagjai közül ötöt a Parlament Kulturális Ügyekért felelős Bizottságának javaslatára, saját tagjai közül nevez ki a törvényhozó testület, a politikai egyensúly elve alapján. Ugyancsak a Kulturális Ügyekért felelős Bizottság javaslata alapján választja meg a Riigikogu a testület további négy tagját, az e szakterületen elismert szakemberek köréből.⁶⁷

A Műsorszolgáltatási Tanács parlamenti képviselő és ilyen minőséggel nem rendelkező tagjainak jogállása között lényegében nincs különbség – fontos azonban kiemelni, hogy az utóbbiak megbízási ideje öt évre szól, míg az előbbieket a következő Parlament által megválasztott új tagok beiktatásáig maradnak hivatalukban.⁶⁸

A Műsorszolgáltatási Tanács tagjainak összeférhetetlenségére vonatkozóan a törvény a gazdaságiak (műsorszolgáltatóval kapcsolatban fennálló munka- vagy bármilyen gazdasági érdekeltségi viszony) mellett mindössze egy politikai típusú összeférhetetlenségi okot (kormánytagság) határoz meg – a parlamenti képviselői minőség értelemszerűen nem tartozik ide.⁶⁹

A testületi tagság megszűnésének klasszikus esetei (halál, lemondás, felelősségét megállapító bírósági ítélet) mellett a törvény ismeri az elmozdítás esetét is: erre akkor kerülhet sor, ha az adott személy már nem felel meg a törvényi követelményeknek, vagy állandó jelleggel nem tudja ellátni feladatait. A döntést ebben az esetben is a Riigikogu hozza meg, a Kulturális Ügyekért felelős Bizottság javaslata alapján.⁷⁰

⁶⁶ Broadcasting Act, RT I 1994, 42, 680 (A továbbiakban: ész média tv.)

⁶⁷ § 31. (2) *On the proposal of the Riigikogu Cultural Affairs Committee, the Riigikogu shall appoint five members of the Broadcasting council from among the members of the Riigikogu on the basis of the principle of political balance.*

(3) *On the proposal of the Riigikogu Cultural Affairs Committee, the Riigikogu shall appoint four members of the Broadcasting Council from among recognised specialist in the related fields relating for the performance of public broadcasting functions, for a term of five years.* (ész média tv.)

⁶⁸ § 31. (2) *Upon termination of the authority of the composition of the Riigikogu, the members of the Broadcasting Council who are members of the Riigikogu shall remain members of the Broadcasting Council until entry into force of a resolution concerning the appointment of members of the new composition of the Riigikogu to the Broadcasting Council.* (ész média tv.)

⁶⁹ § 31. (5) *A member of the Broadcasting Council shall not be: (...)*

5) *a member of the Government of the Republic.* (ész média tv.)

⁷⁰ § 31. (7) *A member of the Broadcasting Council shall resign from office at his or her own request or shall be removed, if he or she no longer meets the requirements provided for in this Act or is permanently unable to perform his or her duties. The Riigikogu shall make a decision concerning the resignation or removal of a*

A testület tagjai maguk közül – többségi szavazattal – négyéves időtartamra elnököt és alelnököt választanak, akik ugyancsak a testület többségi döntésével, elmozdíthatók tisztségükből.⁷¹

A viszonylag bonyolult és egyensúlyra törekvő szabályozás nem idegen az észti közjogtól. Erre lehet példa egyrészt a köztársasági elnök választása, amelynek sikertelensége esetére az alkotmány a választási eljárás négy további lépcsőjét határozza meg, annak utolsó elemeként a Választói Testületnek a helyi önkormányzatok képviselőinek részvételével történő megalakításával;⁷² másrészt a jogi kancellár intézménye, amely normakontroll típusú hatáskörei mellett jogosult a kiemelt közjogi tisztséget betöltő személyek esetleges büntetőjogi felelősségre vonásának kezdeményezésére is.⁷³

A fenti jellemzők alapján megállapítható, hogy a testület összetétele az OFCOM-hoz hasonlóan, egyaránt tükrözi a szakmai és a politikai elemet. Lényeges különbség azonban, hogy míg az OFCOM valamennyi, végrehajtó jogkörrel nem rendelkező tagját az államtitkár nevezi ki, mindenfajta megkötés nélkül; addig az észti törvényhozó testület a szabályozó hatóság öt parlamenti képviselő tagját a politikai egyensúly elvére figyelemmel nevezi ki.⁷⁴ Álláspontom szerint az észti szabályozó hatóság az OFCOM-mal ellentétben, az autonóm jogi státusú állami szervek jellemzőivel rendelkezik.

2.6. Franciaország

Franciaország kormányformáját tekintve félprezidenciális, amelyben a köztársasági elnök jelentős jogosítványokkal rendelkezik ugyan (kinevezi a miniszterelnököt és a kormány tagjait⁷⁵, betölti Minisztertanács elnökének tisztségét⁷⁶, feloszthatja a Nemzetgyűlést⁷⁷), de a végrehajtó hatalmat a kormány gyakorolja. A kormány politikai felelősségének tekintetében, a francia közjogi rendszer is az egyszerű bizalmatlansági indítvány intézményét ismeri, amelyet Nemzetgyűlési képviselők

member of the Broadcasting Council on the proposal of the Riigikogu Cultural Affairs Committee. (észti média tv.)

⁷¹ § 31. (9) *Members of the Broadcasting Council shall elect the Chairman and Deputy Chairman of the Broadcasting Council from among themselves. The Chairman and Deputy Chairman of the Broadcasting Council shall be elected by a majority of the members of the Council for a term of up to four years. The Broadcasting Council may remove the Chairman and Deputy Chairman of the Broadcasting Council by a majority of the members of the Council. (észti média tv.)*

⁷² észti alkotmány 79. cikk (1)-(7) bekezdések

⁷³ észti alkotmány 139-145. cikkek

⁷⁴ Vitathatatlan azonban, hogy míg az OFCOM esetében a politikai befolyás és elfogultság lehetőségéről beszélhetünk, az észti szabályozó hatóság tagjainak többsége egyértelműen politikus, parlamenti képviselő.

⁷⁵ 1958. évi október 4-i Alkotmány (a továbbiakban: *francia alkotmány*) 8. cikk

⁷⁶ francia alkotmány 9. cikk

⁷⁷ francia alkotmány 12. cikk

többségének kell elfogadnia.⁷⁸ Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a francia rendszer tartalmazza a bizalmi szavazás intézménye nélküli modell egyes elemeit is, abban a tekintetben, hogy a sikeres bizalmatlansági indítvány mellett a kormányzat adott területre vonatkozó programjának vagy általános politikai nyilatkozatának el nem fogadása is a kormány lemondási kötelezettségét vonja maga után.⁷⁹ Viszonylag magasabb fokú tehát a kormányzat felelőssége, ugyanakkor a parlament mozgástere szűkebb a parlamentáris köztársaságokban megszokottnál – ezt a modellt szokás racionalizált parlamentarizmusnak nevezni.

A francia média-igazgatási hatóság a Legfelsőbb Audiovizuális Tanács (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel – *a továbbiakban: CSA*) jogállását törvény szabályozza.⁸⁰ A jogforrási szintnek azért van jelentősége, mert a francia kormányzati rendszer sajátosságából adódóan, a Parlament nem rendelkezik korlátlan törvényalkotási jogkörrel: az Alkotmány határozza meg azokat a tárgyköröket, amelyekben a Parlament törvényt alkothat, egyéb tárgykörökben a rendeleti jogalkotás tekinthető a főszabálynak.⁸¹ Az a tény, hogy CSA jogállása, illetve maga a médiaigazgatás törvényi szabályozást nyert, kettős alkotmányi alappal rendelkezhet: egyrészt törvényben kell szabályozni az állampolgári jogokat (a szólásszabadság érthető ide), másrészt a közintézmények létrehozását.⁸²

A CSA a jogállását szabályozó törvényben független közigazgatási hatóságként került meghatározásra. A testület kilenc tagja köztársasági elnöki dekrétummal nyeri el hatéves megbízatását, a jelölés joga ugyanakkor megoszlik a köztársasági elnök, a Képviselőház és a Szenátus elnöke között (három-három személyt jelölhetnek). A testület tagjainak egyharmada két évente kicserélődik.⁸³

A tisztség elnyerését tekintve, a CSA nagy hasonlóságot mutat az Alkotmánytanáccsal: az Alkotmánytanács kilenc tagja is a köztársasági elnök, a Képviselőház elnöke és a Szenátus elnöke révén nyeri el tisztségét. Fontos különbség azonban, hogy míg a CSA tagjai végső kinevezésüket a köztársasági elnöktől nyerik el, az Alkotmánytanács három-három tagját a Parlament két házának elnöke és a köztársasági

⁷⁸ **49. cikk.** (...) A Nemzetgyűlés bizalmatlansági indítványról való szavazással vetheti fel a Kormány felelősségét. (...) Csak a bizalmatlansági indítvány mellett leadott szavazatokat számolják össze, amely csak a Nemzetgyűlést alkotó tagok többségi szavazatával fogadható el. (...) (francia alkotmány)

⁷⁹ **50. cikk.** Ha a Nemzetgyűlés bizalmatlansági indítványt fogad el, vagy nem fogadja el a Kormány valamely programját vagy általános politikai nyilatkozatát, a miniszterelnök köteles benyújtani a köztársasági elnöknek a Kormány lemondását. (francia alkotmány)

⁸⁰ 1989. január 17-i törvény

⁸¹ francia alkotmány 34., 37. cikkek

⁸² **34. Cikk.** (...) Törvény szabályozza a következő jogalkotási tárgyakat:

- az állampolgári jogokat, valamint a közszabadságok gyakorlásához az állampolgároknak biztosított alapvető garanciákat; (...)

Törvény szabályozza továbbá (...):

- a közintézmények kategóriáinak létrehozását; (...) (francia alkotmány)

⁸³ Forrás: <http://www.csa.fr/multi/introduction/intro.php?l=uk> (letöltve: 2007. 01. 10.)

elnök külön-külön nevezik ki.⁸⁴ A két testület abban is hasonlóságot mutat, hogy mind a CSA, mind az Alkotmánytanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki.

Összességében a CSA a francia közjogi rendszerbe szervesen illeszkedő, független szervként értékelhető. Kovács András Péter rámutat azonban egy fontos aspektusra: „... függetlenségén rést üt a tény, hogy egyes szabályozói természetű határozatai ellen a M(m)iniszterelnökhöz lehet fordulni, akinek azonban nincs reformatórius, csupán kasszátorius jogköre; vagyis 15 napon belül utasíthatja a CSA-t új döntés meghozatalára.”⁸⁵ E szempontra is tekintettel, megítélésem szerint a CSA a kvázi autonóm és az autonóm jogállású közigazgatási szervek jellemzőivel rendelkezik, amelyek közül az autonóm státusra vonatkozó jellemzők a hangsúlyosabbak.

2.7. Lengyelország

A Lengyel Köztársaság Alkotmányának (a továbbiakban: *lengyel alkotmány*) rendelkezései alapján megállapítható, hogy Lengyelország kormányformája parlamentáris köztársaság, amelyet az erőteljes köztársasági elnöki jogkörök jellemeznek.⁸⁶ A kormány (Minisztertanács) politikai felelősségének számonkérése a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményén alapul,⁸⁷ ennek alapján tehát a kormány helyzete stabilabbnak, parlament általi politikai felelősségre-vonhatósága gyengébbnek mutatkozik – általában nehezebb ugyanis a kormány megbuktatásában egyetértő, ellenzéki parlamenti erőknek egyszersmind az új miniszterelnök személyében is megegyezésre jutni.

A Nemzeti Rádió és Televízió Tanács⁸⁸ (a továbbiakban: *NRTT*) jogállását az alkotmány külön fejezetben szabályozza. Rendelkezéseket tartalmaz így az alaptörvény a testület tagjai megbízatásának elnyerésére, összeférhetetlenségére vonatkozóan,⁸⁹ valamint törvényben rendeli szabályozni a testülettel kapcsolatos, további szabályokat.⁹⁰

⁸⁴ francia alkotmány 56. cikk

⁸⁵ Kovács András Péter: Franciország és Olaszország médiarendszerének összehasonlító elemzése. *ORTT Stratégiai Kutatások és Elemzések Programja*, 2004. Forrás: www.akti.hu

⁸⁶ A teljesség igénye nélkül: a Képviselőház megbízatási ideje lerövidülésének elrendelése [lengyel alkotmány 98. cikk (5) bekezdés], a Kabinet Tanács üléseinek vezetése [141. cikk], a Minisztertanács kinevezése [154. cikk]. Az a tény is erősebbé teszi a köztársasági elnök pozícióját, hogy közvetlen választással nyeri el megbízatását [127. cikk] valamint harminc olyan hatáskörrel rendelkezik, amelyek érvényességéhez nem szükséges miniszteri ellenjegyzés – ezek között szerepel a Nemzeti Rádió és Televízió Tanács tagjainak kinevezési joga is – [Alk. 144. cikk].

⁸⁷ **158. cikk.** (1) A Képviselőház legalább 46 képviselő kezdeményezésére, a Minisztertanács elnökének jelölt személy megnevezésével, a képviselők többségének szavazatával bizalmatlanságot szavaz. Amennyiben a Képviselőház ilyen határozatot hoz, a köztársasági elnök elfogadja a Minisztertanács lemondását, és kinevezi a Képviselőház által kiválasztott új Minisztertanács elnökét és a Minisztertanács többi tagját, és elfogadja hivatali esküjüket. (lengyel alkotmány)

⁸⁸ Krajowa Rada Radiofonii I Telewizji – KRRiT

⁸⁹ **214. cikk.** (1) A Nemzeti Rádió és Televízió Tanács tagjait a Képviselőház, a Szenátus és a köztársasági elnök nevezi ki.

A testületre vonatkozó részletes szabályokat a műsorszolgáltatásról szóló törvény⁹¹ tartalmazza. A testület kilenc tagja közül négyet a Szejm (Képviselőház), kettőt a Szenátus és hármat a köztársasági elnök nevez ki, a média területén számottevő tapasztalattal rendelkező szakemberek közül.⁹²

Megítélésem szerint az a tény, hogy a törvényhozás két háza mellett a köztársasági elnök rendelkezik a testület tagjai kinevezésének jogával nem feltétlenül a függetlenség kívánalmával hozható összefüggésbe: a köztársasági elnök nem csak alkotmányi szinten deklaráltan részese a végrehajtó hatalomnak, hanem nagyon erős jogosítványokkal is rendelkezik. Ilyen értelemben tehát a kinevezés joga a végrehajtás és a törvényhozás között oszlik meg (utóbbi tekintetében pedig tovább tagozódik a Parlament két házára) – szemben a francia megoldással, amelyben azzal, hogy a parlamenti jelölteket is ő nevezi ki, a köztársasági elnök mintegy egységesítő, legitimáló funkcióval is rendelkezik.

A testület tagjainak megbízatása hat évre szól, oly módon, hogy a testület egyharmada kétévenként kicserélődjön. A testület tagjai nem választhatók újra egy teljes ciklusra.⁹³

A testület elnökét saját tagjai sorából, abszolút többséggel választja, akit aztán minősített (kétharmados) többséggel mozdíthatnak el tisztségéből. A testület alelnökét az elnök javaslatára, saját tagjai sorából, egyszerű többséggel választja.⁹⁴

Az NRTT tagjának visszahívására az az alkotmányos szerv (Szejm, Szenátus, köztársasági elnök) jogosult, amely kinevezte, az alábbi okok alapján: lemondott, betegség következtében állandó jelleggel alkalmatlanná vált feladatai ellátására, szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítélték, vagy az Állami Törvényszék⁹⁵ megállapította, hogy megsértette a Műsorszolgáltatásról szóló törvény előírásait.⁹⁶

(2) A Nemzeti Rádió és Televízió tagja nem lehet tagja politikai pártnak, szakszervezetnek, és nem folytathat hivatali méltóságával összeférhetetlen tevékenységet. (lengyel alkotmány)

⁹⁰ **215. cikk.** A Nemzeti Rádió és Televízió Tanács elveit és munkarendjét, felépítését és a tagok kinevezésére vonatkozó részletszabályokat törvény állapítja meg. (lengyel alkotmány)

⁹¹ BROADCASTING ACT of December 29, 1992. (A továbbiakban: lengyel média tv.)

⁹² **Article 7. 1.** The National Council shall consist of 9 members, of which 4 shall be appointed by the Sejm, 2 by the Senate and 3 by the President from amongst persons with a distinguished record of knowledge and experience in mass media. (lengyel média tv.)

⁹³ **Article 7. 4.** The term of office of the members of the National Council shall be six years from the day of appointment, albeit the term of office of one third of the Council members shall be staggered every two years. Members of the National Council shall perform their functions until the appointment of their successors.

5. A member of the National Council may not be appointed for another full term of office. (lengyel média tv.)

⁹⁴ lengyel média tv. 7. cikk, 2., 2a., 3. bekezdések

⁹⁵ Speciális, az alkotmányjogi felelősségről döntő alkotmányos szerv, állambíróság. [lengyel alkotmány 198-201. cikkek] Jogállásának erősségét jelzi, hogy ítéleteivel szemben nem lehet egyéni kegyelmet kérni. [lengyel alkotmány 139. cikk]

⁹⁶ lengyel média tv. 7. cikk, 6. bekezdés

További, a testület tagjainak felelősségét jelentős mértékben előtérbe helyező szabály, amely szerint, ha a testület éves beszámolóját a Szejm és a Szenátus is elutasítja, a testület tagjainak megbízatása tizennégy napon belül megszűnik. A jogkövetkezmény érvényesüléséhez azonban a köztársasági elnök egyetértése is szükséges.⁹⁷

A szigorú felelősségi szabályok nem idegenek a lengyel közjogtól: az Állami Törvényszék pusztá léte önmagában nagy jelentőséggel bír. E testület az államfővel, a minisztertanács elnökével és tagjaival, a lengyel Nemzeti Bank elnökével és az Állami Számvevőszék elnökével, a NRTT tagjaival, a minisztérium irányításával megbízott személyekkel, valamint a vezénylő főparancsnokkal szemben járhat el – alkotmányjogi, hivatali tevékenységükkel összefüggésben történő felelősségre vonásuk céljából. Az a tény, hogy az Állami Törvényszék az NRTT tagjaival szemben is eljárhat, kétségtől a lengyel szabályozó hatóság jogállását erősítő tényező.

A gazdasági összeférhetetlenség esetei mellett, a médiatörvény azt az előírást támasztja, hogy a testület tagja megbízatásának időtartamára fel kell, hogy függessze társadalmi szervezetek, szakszervezetek, munkáltatói szervezetek vagy egyházak, vallási szervezetek vezető testületében fennálló tagságát.⁹⁸

Összességében megállapítható, hogy a lengyel Nemzeti Rádió és Televízió Testület teljes körű autonómiával rendelkező közigazgatási szervnek tekinthető, amely szervezeti függetlenségének biztosítása céljából a jogszabályok több szintű garancia-rendszert biztosítanak.

2.8. Málta

Málta kormányformája parlamentáris köztársaság, amelyben azonban – Lengyelországhoz hasonlóan – meghatározó a köztársasági elnök súlya, szerepe – úgy tekinthetjük tehát, hogy az a félprezidenciális kormányforma bizonyos jellemzőivel is rendelkezik. Ennek a törvényhozás tekintetében formális megnyilvánulása az az alkotmányi szabály, amely szerint „a Parlament a köztársasági elnökből és a Képviselőházból áll.”⁹⁹ A köztársasági elnök jogállását tovább erősítik azon jogkörei, amelyek a lakosság gazdasági terheit növelő törvényjavaslatok kizárólagos kezdemé-

⁹⁷ **Article 12. 4.** *In case of rejection of the report by both the Sejm and the Senate, the term of office of all the members of the National Council shall expire within 14 days from the date of the last resolution to this effect, subject to the reservation contained in paragraph 5.*

5. The National Council's term of office shall not expire unless so approved by the President of the Republic of Poland. (lengyel média tv.)

⁹⁸ **Article 8. 3.** *During the term of office of members of the National Council, their membership in:*

1) (null and void),

2) governing bodies of associations, trade unions, employers associations, as well as church or religious organisations, shall be suspended. (lengyel média tv.)

⁹⁹ Málta Alkotmánya (a továbbiakban: máltai alkotmány) 51. cikk

nyezésére vonatkoznak¹⁰⁰, valamint az az alaptörvényi megfogalmazás, miszerint a végrehajtó hatalmat közvetlenül gyakorolja.¹⁰¹ A máltai alkotmányos rendszer sajátossága, hogy a parlamenti ellenzék kiemelt alkotmányos státusából adódóan, annak vezetőjét is a köztársasági elnök nevezi ki.¹⁰²

A kormány politikai felelősségére vonatkozóan, az alkotmány az egyszerű bizalmatlansági indítvány intézményét ismeri.¹⁰³ Fontos szabály, hogy a sikeres bizalmatlansági indítvány nem jár a kormány lemondási kötelezettségével, az a parlament köztársasági elnök általi felosztatását is eredményezheti.¹⁰⁴ Összességében tehát a kormány helyzete a parlamentáris rendszerben erősnek, stabilnak mondható.

A Máltai Televíziós Testületre vonatkozó részletes szabályok egy jelentős részét az alkotmány állapítja meg. Ennek értelmében, a legalább négy tagból és elnökből álló testület tagjait a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, ötéves időtartamra. A politikai kiegyensúlyozottság irányába ható szabály, amely szerint a miniszterelnök a javaslattétel előtt kikéri az ellenzék vezetőjének véleményét.¹⁰⁵

A kinevezés módja egyébként azonos a szabályozó hatósághoz hasonló, a kormányzattól elkülönült testületek, így a Máltai Választási Bizottság¹⁰⁶, a Máltai Közzolgálati Bizottság¹⁰⁷, valamint a Máltai Foglalkoztatási Bizottság¹⁰⁸ tagjainak kinevezésével.

Az alaptörvény a testület tagjainak politikai összeférhetetlenségét szabályozza. Ennek értelmében nem lehet a Televíziós Testület tagja

¹⁰⁰ máltai alkotmány 73. cikk

¹⁰¹ **78. cikk.** (1) A végrehajtó hatalom Máltán a köztársasági elnököt illeti.

(2) A végrehajtó hatalmat Máltán a köztársasági elnök gyakorolja, közvetlenül, vagy a neki alárendelt tisztviselőkön keresztül, a jelen Alkotmány rendelkezéseivel összhangban.

(3) Jelen cikk rendelkezései nem zárják ki, hogy a Parlament a köztársasági elnökön kívül más személyre vagy hatóságra ruházzon jogköröket. (máltai alkotmány)

¹⁰² máltai alkotmány 90. cikk – E megoldás egyébként nem meglepő a komoly angol hagyományokkal rendelkező Cipruson: az Egyesült Királyságban intézményesített szinten működik „őfelsége hivatalos árnyékkormány”. Forrás: <http://www.parliament.uk/directories/hciolists/opp.cfm> (letöltve: 2007. 01.30.)

¹⁰³ **81. cikk.** (1) Amennyiben a Képviselőház az összes képviselő több mint felének szavazatával olyan határozatot fogad el, amelyben kinyilvánítja bizalmatlanságát a kormánnyal szemben, a köztársasági elnök elmozdíthatja a miniszterelnököt. Ezt a jogát a miniszterelnök csak három nap elteltével gyakorolhatja, ha nem dönt a Parlament 76. cikk szerinti felosztatása mellett. (máltai alkotmány)

¹⁰⁴ **76. cikk.** (...) Amennyiben

a) a Képviselőház az összes képviselő több mint felének szavazatával olyan határozatot fogad el, amelyben bizalmatlanságot nyilvánít a kormánnyal szemben, és a miniszterelnök három napon belül nem mond le, és nem kezdeményezi a Parlament felosztatását, a köztársasági elnök a Parlamentet feloszthatja; (...) (máltai alkotmány)

¹⁰⁵ **118. cikk.** (1) Málta Televíziós Testülete az elnökből és a törvényben meghatározott számú, legalább négy tagból áll.

(2) A Televíziós Testület tagjait a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A javaslattétel előtt a miniszterelnök kikéri az ellenzék vezetőjének véleményét. (máltai alkotmány)

¹⁰⁶ máltai alkotmány 60. cikk (3) bekezdés

¹⁰⁷ máltai alkotmány 109. cikk (2) bekezdés

¹⁰⁸ máltai alkotmány 120. cikk (2) bekezdés

miniszter, államtitkár, parlamenti képviselő-vagy képviselőjelölt, önkormányzati képviselő vagy köztisztviselő.¹⁰⁹

A máltai alaptörvény az elmozdításnak mindössze azon eseteit ismeri, amelyek szerint a köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára mozditja el a feladatait testi, szellemi, vagy más okból ellátni nem képes, vagy egyébként hivatalukhoz méltatlan magatartást tanúsító testületi tagokat.¹¹⁰ Összeférhetetlenség esetén a testületi tagság automatikusan megszűnik.¹¹¹

A testület függetlenségének szempontjából kiemelkedő jelentőségű alkotmányi tétel, amely szerint a testületet hatáskörének gyakorlása során más személy vagy hatóság nem irányíthatja és nem ellenőrizheti.¹¹²

A Műsorszolgáltatásról szóló törvény¹¹³ csak kiegészíti a részletes alkotmányi rendelkezéseket, így meghatározza azt is, hogy a Televíziós Testület önálló jogi személyiséggel és teljes jogképességgel bír.¹¹⁴ A testület létszámára vonatkozóan az Alkotmány minimum-szabályához képest (az elnökön kívül legalább négy tag) a törvény (az elnökön kívül) hat tagban határozza meg a testület maximális létszámát.¹¹⁵

A Televíziós Testület jogállása – bár tagjainak kinevezésénél dominánsak lehetnek a kormányzati szempontok, tekintve, hogy a jelölés jogával rendelkező miniszterelnököknek pusztán ki kell kérnie az ellenzék vezetőjének véleményét – valamennyi jellemzőt figyelembe véve, autonóm jogi státusú szervnek tekinthető.

2.9. Olaszország

Az Olasz Köztársaság kormányformáját tekintve parlamentáris köztársaság. A kormány (Minisztertanács) politikai felelőssége annyiban sajátos, hogy annak – a kétkamarás parlamentek esetében megszokottal ellentétben – nem csak az alsóház, hanem mindkét kamara, a Képviselőház és a Szenátus tekintetében is fenn kell állnia.¹¹⁶ Az egyszerű

¹⁰⁹ máltai alkotmány 118. cikk (3) bekezdés

¹¹⁰ máltai alkotmány 118. cikk (6) bekezdés

¹¹¹ máltai alkotmány 118. cikk (8) bekezdés

¹¹² **118. cikk. (8)** A 119. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatáskör [a hang- és képi közvetítések részrehajlás nélküli biztosítása] gyakorlása során a Televíziós Testületet más személy vagy hatóság nem irányíthatja és nem ellenőrizheti. (máltai alkotmány)

¹¹³ Broadcasting Act – ACT XII. Of 1991. (A továbbiakban: máltai média tv.)

¹¹⁴ **4. (1)** *The Authority shall be a body corporate having a distinct legal personality and shall be capable, subject to the provisions of this Act, of entering into contracts, of acquiring, holding and disposing of any kind of property for the purposes of its functions, of suing and being sued, and of doing all such things and entering into all such transactions, commitments and obligations, as are incidental or conducive to the exercise or performance of its functions.* (máltai média tv.)

¹¹⁵ **4. (2)** It is hereby prescribed that the number of members of the Authority other than the Chairman shall be not less than four nor more than six. (máltai média tv.)

¹¹⁶ Az Olasz Köztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: olasz alkotmány) 92. cikk (1) bekezdésének rendelkezése szerint: „A kormánynak rendelkeznie kell mindkét kamara bizalmával.”

bizalmatlansági indítvány elfogadása ugyanakkor nem abszolút többséghez kötött: annak elfogadásához elegendő pusztán a jelenlévő parlamenti képviselők többségének szavazata.¹¹⁷ A politikai instabilitásra lehetőséget adó szabályt némiképp ellensúlyozza a tény, hogy a bizalmatlansági indítvány benyújtása és vitája, illetve az arról való szavazás időben markánsan elválik egymástól.¹¹⁸

Az olaszországi Kommunikációs Garancia Hatóság (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni – *a továbbiakban: AGCOM*) jogállását a 249-es számú, 1997. július 31-én elfogadott törvény (*a továbbiakban: olasz média tv.*) szabályozza. Olaszország sajátos abból a szempontból, hogy bár nem föderatív szerkezetű állam, a tizenkilenc régió jelentős jogalkotási hatáskörökkel rendelkezik, azok korlátját csak az alkotmányban tételesen meghatározott, kizárólagos állami törvényhozási hatáskörök jelentik. A média- és kommunikáció szabályozása az állam és a régiók párhuzamos hatáskörébe tartozik, így ezen a területen a régiók jogalkotási jogkörrel rendelkeznek, az alapelvek kivételével, amelyek az állami, egységes szabályozás számára vannak fenntartva.¹¹⁹ Ugyanakkor az állam kizárólagos hatáskörébe tartozik az állami szervek működésének, megválasztásának, szervezetének és igazgatásának szabályozása¹²⁰ – ezért szabályozza törvény az AGCOM jogállását.

A törvény első tételmondata értelmében a Hatóság eljárásában teljes függetlenséggel rendelkezik.¹²¹ A független hatóság különböző testületekre oszlik: az elnök mellett eljárhat az Infrastruktúráért és Hálózatokért Felelős Bizottság, a Szolgáltatásokért és Termékekért Felelős Bizottság, valamint a Tanács. Míg a két bizottság az elnököt és négy-négy tagot magában foglaló testületi szerv, a Tanács munkájában az elnökön kívül valamennyi testületi tag részt vesz.¹²²

A testület tagjainak megválasztásában közreműködik a Parlament mindkét háza: négy tagot választ a Képviselőház és négy tagot a Szenátus – akik tisztségüket a kinevezésükről szóló köztársasági elnöki határozattal nyerik el. A Parlamentben történő szavazás módja speciális: minden egyes képviselő és szenátor két jelöltet támogathat: egyet a

¹¹⁷ **94. cikk. (2)** *A bizalmat mindkét kamara indokolással ellátott és név szerint megszavazott indítvánnyal adja meg vagy vonja vissza.*

64. cikk. (3) *A két kamara és a Parlament határozatai nem érvényesek, ha az ülésen tagjai többsége nincs jelen, és a határozatokat nem a jelenlévők többségének szavazatával hozzák, kivéve, ha az Alkotmány a határozat érvényességéhez eltérő többséget ír elő. (olasz alkotmány)*

¹¹⁸ **94. cikk.** *A bizalmatlansági indítványt legalább a kamara tagjai egytizedének alá kell írnia, és nem bocsátható vitára a benyújtástól származó három hónapon belül. (olasz alkotmány)*

¹¹⁹ olasz alkotmány 117. cikk (3) bekezdés

¹²⁰ olasz alkotmány 117. cikk (2) bekezdés f) és g) pontok

¹²¹ **Art. 1. 1.** *The Authority for equal protection of communications is hereby instituted, hereinafter called "the Authority", which will be fully autonomous and independent in its judgements and evaluations. (olasz média tv.)*

¹²² **Art. 1. 3.** *The Authority comprises the following organs: the president, the commission for infrastructures and networks, the commission for services and products and the council. Each commission is a collective body made up of the president and four commissioners. The council comprises the president and all the commissioners. (...) (olasz média tv.)*

Hálózatokért Felelős Bizottságban, egyet pedig a Szolgáltatásokért és Termékekért Felelős Bizottságban betöltött tisztség elnyerése céljából.¹²³

A regionális elv megjelenését kell látnunk a megválasztás módjában is: abban külön szerepet kap a Szenátus, mint a régiók képviselőit hivatott parlamenti kamara.¹²⁴

A köztársasági elnök kiemelt szerepe az AGCOM tagjainak kinevezésében elsősorban legitimáló, a függetlenséget erősítő funkcióként értékelhető, de abban minden bizonnyal szerepe van annak is, hogy a hét évre választott olasz köztársasági elnök viszonylag erős helyzetű az olasz alkotmányos rendszerben.¹²⁵

Az AGCOM elnökét szintén a köztársasági elnök nevezi ki, a Minisztertanács elnökének és a Kommunikációs Ügyekért Felelős Miniszter együttes jelölése alapján. A kinevezéshez a hatáskörrel rendelkező parlamenti bizottság egyetértése is szükséges.¹²⁶

Bár az AGCOM tagjainak megválasztása a mindenkor parlamenti többséghez kötött, illetve a testület elnökének „kívülről” történő kinevezése bizonyos értelemben csorbíthatja a testület függetlenségét, annak jellemzői mégis az autonóm jogi státusú szervek fogalmi körén belül maradnak.

2.10. Románia

Románia kormányformája parlamentáris köztársaság. A kormány politikai felelősségének tekintetében, a román közjogi rendszer az egyszerű bizalmatlansági indítvány intézményét ismeri. Az olasz megoldáshoz hasonlóan, a bizalmatlansági indítvány sikere a Parlament mindkét kamarájának támogatását feltételezi, azonban a román törvényhozás két háza együttes ülésen dönt a kérdésről. Ugyancsak eltérően az olasz rendszertől, a román megoldás a képviselők és szenátorok abszolút többségének támogatását kívánja meg a sikeres bizalmatlansági indítványhoz.¹²⁷ Közepesen erősnek mondható tehát a

¹²³ **Art. 1. 3.** (...) *The Senate of the Republic and the Chamber of Deputies elect four commissioners each of whom will be subsequently appointed by a decree of the President of the Republic. Each senator and each deputy will express his vote by nominating one commissioner for the commission of infrastructures and networks and one for the commission for services and products.*(...) (olasz média tv.)

¹²⁴ **57. cikk.** (1) *A Köztársaság Szenátusát a régiómegosztás alapján választják, a külföldi választókerület (Estero) számára fenntartott helyek kivételével.* (olasz alkotmány)

¹²⁵ Így például a Parlament elnökeinek meghallgatása után, akár mindkét parlamenti kamarát feloszlathatja. (olasz alkotmány 88. cikk)

¹²⁶ **Art. 1. 3.** *The president of the Authority is appointed by a decree of the President of the Republic on the proposal of the President of the Council of Ministers in agreement with the Ministry of Communications. The nomination of the president of the Authority shall be submitted to the competent parliamentary commissions for approval pursuant to article 2 of law November 14th 1995 n. 481.* (olasz média tv.)

¹²⁷ Románia Alkotmányának (a továbbiakban: román alkotmány) megfogalmazásában: „A Képviselőház és Szenátus, együttes ülésen, bizalmatlansági indítványnak a képviselők és a szenátorok szavazattöbbségével való

kormányzat felelőssége a román parlamentáris rendszerben.

A Román Audiovizuális Tanács (Comitetul Național Audiovisual – a továbbiakban: CNA) a Rádió- és Televízió Műsorszolgáltatásról szóló törvény¹²⁸ meghatározása szerint a Parlament felügyelete mellett működő autonóm közhatóság¹²⁹. A testület autonóm jellegéből következik az is, hogy az alkotmányi előírásnak megfelelően,¹³⁰ jogállását organikus törvény¹³¹ szabályozza. A testület tizenegy tagja a Parlamenteől nyeri el megbízatását, hatéves időtartamra. A tagok közül hármat a Szenátus, hármat a Képviselőház, kettőt a köztársasági elnök és hármat a Kormány jelöl. A jelölteket a törvényhozás két házának szakszervezetek közösen hallgatják meg.¹³²

A Tanács elnökét a testület tagjainak javaslatára, a Parlament választja meg. A Tanács alelnöke a testület tagjainak választása során nyeri el megbízatását.¹³³ Az elnöki megbízatás elnyerése tekintetében érvényesül tehát a testület tagjainak a leendő elnök személyében történő megegyezése, a választás azonban – megítélésem szerint indokolatlanul – a törvényhozás külső legitimációjával valósul meg.¹³⁴

A testület tagjai összeférhetetlenségének vonatkozásában a törvény a következőket írja elő: a szerkesztői tevékenységet kivéve, más kereső foglalkozást nem folytathatnak; megbízatásuk ideje alatt nem lehetnek

elfogadásával visszavonhatja a Kormánynak nyújtott bizalmát.” [113. cikk (1) bekezdés] Forrás: http://jog.ro/index.php?option=com_content&task=view&id=50&Itemid=33 (letöltve: 2006.11.10.)

¹²⁸ The Law no. 504 / July 11, 2002 - Law on Radio and Television Broadcasting (*A továbbiakban: román média tv.*)

¹²⁹ **Art. 10.** (1) *The National Audio-Visual Council, hereinafter called the Council, is a public autonomous authority under the control of the Parliament and the warrantor of the public interest in the field of audio-visual communication.* (román média tv.)

¹³⁰ **117. cikk (3)** *Autonóm közigazgatási hatóságok organikus törvénnyel létesíthetők.* (román alkotmány)

¹³¹ Az organikus törvény lényege, hogy azt a Parlament mindkét háza, egyenként, valamennyi tagja többségének szavazatával kell, hogy elfogadja [román alkotmány 76. cikk (1) bekezdés]. Ez tehát nem jelent kormánytöbbségnél nagyobb arányú parlamenti támogatást, az elfogadás csupán nagyobb mértékű kormánypárti fegyelmet (jelenlét) kíván meg.

¹³² **Art. 11.** (1) *The Council is made up of 11 members and it is assigned by the Parliament, on request:*

a) *Senate: 3 members;*

b) *Chamber of Deputies: 3 members;*

c) *President of Romania: 2 members;*

d) *Government: 3 members (...)*

(3) *The standing offices of the two Chambers forward the proposals to the specialised standing commissions in order to hear the candidates in joint session.*

(5) *Candidateship shall be approved by the vote of the majority of deputies and senators.* (román média tv.)

¹³³ **Art. 14.** (1) *The Council is managed by a President, assimilated to the position of a Minister, appointed by the vote of the Parliament from among the members of the Council, on their proposal.* (román média tv.)

¹³⁴ A CNA tagjaihoz hasonló eljárásban nyerik el megbízatásukat az Alkotmánybíróság tagjai: a testület kilenc tagja közül hármat a Képviselőház, hármat a Szenátus és hármat Románia elnöke nevez ki, - az államfő nem csak jelölési joggal rendelkezik tehát. A kormány az Alkotmánybíróság esetében a jelölés jogával sem rendelkezik, feltehetőleg azért, hogy a független, normakontrollt végző testület és a kormányzat között, a jogállást tekintve, szervezeti értelemben ne legyen kapcsolat. Az Alkotmánybíróság függetlenebb státusa abból a szempontból is megnyilvánul, hogy a testület elnökét saját maga választja. /román alkotmány 142. szakasz (2), (3), (4) bekezdések/

tagjai politikai pártnak vagy más politikai jellegű szervezetnek; közvetve vagy közvetlenül sem lehetnek érdekeltek olyan cégekben, amelyek tevékenysége a Tanács tevékenysége által érintett körbe tartozik. Amennyiben az adott testületi tag három hónapon belül nem szünteti meg a vele szemben fennálló gazdasági összeférhetlenségi okot, megbízatása megszűnik.¹³⁵

A testület tagjainak visszahívására a Parlament egy speciális bizottságának javaslatára kerülhet sor, abban az esetben, ha feladataikat hat hónapon túl nem tudják ellátni, vagy büntetőjogi felelősségüket jogerős bírói ítélet állapította meg.¹³⁶

Összességében megállapítható, hogy túl azon, hogy a jogállását szabályozó szervezeti törvény normatív értelemben is autonóm közhatóságként határozza meg a CNA-t, az rendelkezik az autonóm jogi státusú közigazgatási szervek valamennyi jellemzőjével. Hangsúlyozni érdemes ugyanakkor, hogy a testület szervezeti függetlenségét biztosítani hivatott garanciális szabályok egy része feleslegesen túlbonyolította teszi a CNA és közjogi környezetének viszonyrendszerét.

Kitekintés a németországi szabályozásra

A föderatív államszerkezetű Németországban nem létezik egységes, központi szabályozó hatóság: a média-felügyeleti hatásköröket tizenhat tartományra kiterjedő illetékességgel, tizenöt tartományi szabályozó hatóság (Landesmedienanstalten) gyakorolja. Országos ügyekben a Tartományi Média-hatóságok Elnökeinek Konferenciája (Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten) tanácskozik, amely a tartományi szabályozó hatóságok ernyőszervezeteként működő Németországi Tartományi Média-Hatóságok Egyesületének (Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland) végrehajtó szerve. A tartományi szabályozó hatóságok együttműködése további közös bizottságok létrehozásában is megnyilvánulhat, az együttműködéseket minden esetben ún. tartományközi megállapodások (Staatsvertrag)¹³⁷ szabályozzák – ezek közül a legjelentősebb a Műsorszolgáltatásról szóló Tartományközi Megállapodás¹³⁸.

A média-piaci szabályozás tartományi hatáskörbe történő utalása a német alkotmány szubszidiaritásra vonatkozó rendelkezéséből következik:

¹³⁵ román média tv. 12. cikk

¹³⁶ **Art. 13.** (1) *The members in the Council may be revoked o the proposal of the specialised commissions of the Parliament int he following situations:*

a) *in case it is impossible to exert the functions for a period longer than 6 month;*
b) *in case of a penal conviction applied by a final court decision.* (román média tv.)

¹³⁷ A tartományközi egyezmény a jogforrási hierarchiában kvázi a szövetségi törvénnyel van egy szinten. A tartományközi szerződés érvényességéhez az Alkotmány esetenként a Szövetségi Gyűlés jóváhagyását is megkívánja.

¹³⁸ Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland - Rundfunkstaatsvertrag (RStV) - vom 31. August 1991.

„A tartományok gyakorolják az állami hatásköröket és látják el az állami feladatokat, amennyiben a jelen alaptörvény nem rendelkezik eltérően, illetve nem tesz lehetővé eltérő szabályozást.”¹³⁹ A fenti szabályozásból adódóan, jelen dolgozat szempontrendszere szerint a német tartományi szabályozó hatóságok közjogi jogállása nem vizsgálható.

III. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK

3.1. Általános jellemzők

A szabályozó hatóságokra vonatkozó általános rendelkezések a vizsgált államok közül Lengyelország és Málta esetében alkotmányi szinten is megjelennek. E viszonylag ritka megoldás¹⁴⁰ mellett megállapítható, hogy valamennyi vizsgált állam esetében *törvényi szinten* szabályozzák a médiahatóságokra vonatkozó részletes szabályokat.

A vizsgált szabályozó hatóságok esetében a különböző *szervezeti megoldások* rendkívül széles spektrumával találkozhatunk.

A szabályozó hatóságok tagjainak az Európa Tanács Ajánlása által megkívánt demokratikus és átlátható választását illetően, a testületek egy részét a törvényhozó szerv választja (Észtország, Románia) vagy az államfő nevezi ki (Málta, Franciaország). Speciálisnak tekinthetők azok a megoldások, amelyekben a kormányfő (Ausztria, Csehország), az illetékes miniszter, államtitkár (Dánia, Egyesült Királyság) rendelkezik a kinevezés jogával; amely szerint a kinevezési jog megoszlik az államfő és a parlament két háza között (Lengyelországban); vagy amelyben a testület tagjai ezen szervek speciális együttműködése során nyerik el tisztségüket (Olaszországban).

A kinevezésben vagy választásban eljáró szervek szerepe természetesen nem értelmezhető a jelölésben közreműködő szervektől függetlenül. A jelölésben többnyire parlamenti bizottságoké a főszerep, de az a megoldás is ismert, hogy a parlamenti plénum többségi döntésével pusztán a jelöltek személyéről határozzon (Csehország), illetve a miniszterelnök is szerepet kaphat a jelölésben (Málta). Románia esetében a jelölés joga megoszlik a Képviselőház, a Szenátus, a Kormány és köztársasági elnök között. Speciális az OFCOM végrehajtó jogkörrel rendelkező tagjainak helyzete, akik a már kinevezett, végrehajtó jogkörrel nem rendelkező tagok jelölése után nyerhetik el tisztségüket.

A kinevezés időtartama a vizsgált média-felügyeleti szervek esetében változó: hét év (Olaszország), hat év (Csehország), öt év (Észtország) és

¹³⁹ A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye, 30. cikk.

¹⁴⁰ A vizsgált államok szabályozása mellett érdemes említést tenni a görög és a portugál alkotmányról, amelyek az alapvető jogokra vonatkozó fejezeteikben szabályozzák a rádió és televízió irányítására, illetve a tömegkommunikációs eszközök felügyeleti szervének jogállására vonatkozó fő szabályokat.

négy év (Dánia) egyaránt lehet; a testületi tagok többnyire egyszer választhatók újra. Egyes államok, amelyek ebben a vonatkozásban többletgaranciákat fogalmaznak meg az Ajánláshoz képest, egyáltalán nem, vagy csak egy alkalommal teszik lehetővé az újbóli megválasztást/kinevezést. Így Olaszországban, valószínűleg a hosszabb megbízási időtartamra is tekintettel, nem lehetséges az újraválasztás. Arra is van példa, hogy a testületi tagok megbízatásának időtartamáról a kinevezésükkel egy időben rendelkeznek (az elnök és a végrehajtó jogkörrel nem rendelkező tagok az Egyesült Királyságban), ebben az esetben is lehetséges azonban az újraválasztás. Észtország esetében a parlamenti képviselők (parlamenti ciklusra szóló) és ilyen minőséggel nem rendelkező tagok megbízási ideje elválik egymástól. Az a technika is ismert, amelynek alapján a hat évre választott testület tagjainak egyharmada kétevente kicserélődik.

A megbízások időtartamának közjogilag elsősorban abból a szempontból van jelentősége, hogy elválik-e a testület tagjainak megbízatása a parlamenti ciklustól. A szabályozó hatóságok többsége esetében ez biztosított, kivételt Dánia képez, illetve a szabályozó hatóság parlamenti képviselő tagjai tekintetében Észtország.

Bár az Ajánlás erre a kérdésre nem tér ki, lényeges kérdés, hogy a testület elnöke hogyan nyeri el megbízatását. Alapvetően két modell érvényesül: a testület tagjai maguk választják az elnököt (Csehország, Észtország, Lengyelország), vagy azt valamilyen külső (a testület tagjait megválasztó) szerv nevezi ki (Ausztria, Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Románia). Tovább árnyalja a képet, ha a testület elnökét eleve más eljárásban választják meg (Olaszország). Amennyiben az elnök tagtársai szavazatai nyomán nyeri el megbízatását, túl azon, hogy a testületen belül nagyobb legitimitással rendelkezhet, nem tartozik elkülönült felelősséggel az őt kinevező szerv irányában, így feltehetőleg jobb eséllyel irányíthatja autonóm módon a testületet.

A vizsgált testületek tagjai nem rendelkeznek a személyi függetlenség egyik legjelentősebb közjogi biztosítékával, a mentelmi joggal. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy Ausztriában bírák, Észtországban parlamenti képviselők is tagjai lehetnek e testületeknek – ami mindkét esetben azt jelenti, hogy a média-felügyeleti szervek tagjainak egy része speciális jogállású.¹⁴¹

Az összeférhetetlenség tekintetében a leggyakoribb megoldás az Európa Tanács ajánlásában meghatározott tartományon belül történő szabályozás. Ehhez képest szűkítést jelent a román megoldás, amely a párttagságot sem teszi lehetővé a média-felügyeleti szervek tagjai számára; a cseh megoldás, amely az Ajánlásban megfogalmazott általános szabályo-

¹⁴¹ osztrák alkotmány 87. és 88. cikkek; észt alkotmány 62. és 76. cikkek

kon túl, további közjogi tisztségek (pl. számvevőszéki tagság, bírói, ügyési minőség) esetében is kimondja az összeférhetetlenséget.

Az OFCOM-ra vonatkozó szabályozás viszonylagosan tág kereteket határoz meg azzal, hogy olyan érdekeltség fennállását tiltja, amely befolyással lehet a testület pártatlan működésére. A dán törvényi szabályozás rendkívüli szűkszavúsága mellett, nem tartalmaz az összeférhetetlenségre vonatkozó előírásokat, míg a lengyel szabályozás a politikai összeférhetetlenség konkrét eseteit nem ismeri.

A szabályozó hatóságok *ellenőrzéséhez kapcsolódóan*, a vizsgált testületek függetlenségét jelentős mértékben érintő utasítási jog esetleges fennállása azon testületek esetén jöhet szóba, amelyek akár kinevezésük, akár szervezeti integráltságuk folytán valamilyen módon erősebben függenek a kormányzattól. A vizsgált országok közül ilyen értelemben Ausztria, Dánia és az Egyesült Királyság érintett. Míg az osztrák törvény tételesen kimondja, hogy a testület a hatáskörébe tartozó ügyekben független hatóságként jár el és az OFCOM Act is megállapítja, hogy az OFCOM-ot, annak tagjait vagy alkalmazottait nem lehet olyannak tekinteni, mint akik a Korona (azaz a kormányzat) képviselőjében járnak el; a dán szabályozás nem tartalmaz hasonló előírásokat, így ebben a vonatkozásban a dán hatóság jogállása tekinthető a legkevésbé autonómnak.

A visszahívás tekintetében a legtöbb vizsgált állam szabályozása követi az Ajánlásban foglaltakat. Ehhez képest speciális a lengyel szabályozás, amely abban az esetben is lehetővé teszi a testületi tagok elmozdítását, ha a speciális, alkotmányjogi felelősségről döntő Állami Törvényszék állapította meg, hogy az adott testületi tag megsértette a műsor-szolgáltatásról szóló törvény előírásait. Ugyancsak a lengyel szabályozás ismeri azt a megoldást, amelynek értelmében a teljes testület elveszíti megbízatását, amennyiben éves beszámolóját nem fogadja el a Szejm.

3.2. A szabályozó hatóságok jogállásának közjogi meghatározottsága

Az elemzés kiinduló kérdéséhez – hogy vajon az egyes szabályozó hatóságok jogállásának kialakításában teljes szabadsággal rendelkezik-e a jogalkotó, vagy az valamilyen módon a közjogi környezet és viszonyrendszer függvénye lehet – visszatérve, három olyan elem látszik körvonalazódni, amely hatással lehet a vizsgált szabályozó hatóságok szervezeti kereteire vonatkozó szabályok megalkotására.

Közjogi hagyományok

Bizonyos értelemben minden közjogi rendszer kialakulása a modern európai alkotmányos-parlamenti közös eszmerendszer és a nemzeti sajátosságok sajátos ötvözetének eredménye. Az adott országok egyes

közjogi hagyományainak megjelenése mutatható ki a média-igazgatásra vonatkozó szabályozásban is:

- Ausztria esetében a tradicionális, elkülönült jogorvoslati fórumrendszer a szabályozó hatósághoz kapcsolódóan is megjelenik, a Szövetségi Kommunikációs Bizottság intézményében;
- a cseh közjogi rendszerrel – amelyre nem jellemzőek az elkülönült jogállással rendelkező közhatóságok – összhangban van a Rádió- és Televízió Műsorszolgáltatási Tanács kormányzattal való, a kinevezés tekintetében fennálló szervezeti kapcsolata;
- a dán szabályozásban az elkülönült közjogi felelősségrevonási fórumrendszer léte a miniszteri felelősség erősödésének irányába hat, más megvilágításba kerülhet ezáltal a szabályozó hatóság kormányzati struktúrába történő integráltsága;
- Észtországban a sikertelen köztársasági elnök-választás esetén létrehozandó Választói testületben a parlamenti képviselők mellett részt vesznek a helyi önkormányzatok delegáltjai is – ez a fajta szervezeti összekapcsolódás jelenik meg az Észt Műsorszolgáltatási Tanácsban is, a parlamenti képviselő és a választott szakmai tagok részvételével;
- Máltán a parlamenti ellenzék vezetőjének intézményesített jogállásából következhet az, hogy a miniszterelnök a szabályozó hatóság tagjaira tett jelölése előtt ki kell, hogy kérje annak véleményét.

Közjogi szabályszerűségek

A média-felügyeleti szervekre vonatkozó egyes részletszabályok a közjogi rendszer szükségszerű, logikus következményeként jelenhetnek meg:

- Ausztriában az elkülönült jogorvoslati szerv, a Szövetségi Kommunikációs Bizottság ítélkező tevékenységet folytató tagjait – a rendes bírákhoz hasonlóan – a szövetségi elnök nevezi ki;
- a francia félprezidenciális kormányforma szabályozási rendszerében nehezen lenne elképzelhető az, (hogy az Alkotmánytanács tagjainak kinevezésével ellentétben) ne a köztársasági elnök nevezzen ki a CSA minden tagját, beleértve a Szenátus és a Képviselőház által állított jelölteket is;
- törvényszerűnek tekinthető az, hogy a Máltai Televíziós Testület tagjait a hasonló jogállású Máltai Választási Bizottság, a Máltai Közszolgálati Bizottság, valamint a Máltai Foglalkoztatási Bizottság tagjaival azonos módon nevezik ki;
- Lengyelországban az elkülönült Állami Törvényszék létéből adódóan, törvényszerű a szabályozó hatóság tagjaira vonatkozó, részletesebb felelősségi szabályok léte;
- Olaszországban az AGCOM tagjai megválasztásának bonyolultabb szabályai a kevésbé stabil kormányzati rendszer ellensúlyozásaként létrehozott garancia-elemnek is tekinthetőek.

Történelmi adottságok

A szabályozó hatóságok szervezeti kereteinek kialakítására minden bizonnyal hatással vannak – természetesen csak jelzésértékűen kimutatható – társadalmi, történelmi tényezők is:

- ilyennek tekinthető egyrészt az OFCOM végrehajtó jogkörrel rendelkező tagjainak kinevezése, mintegy az érdekképviselési-szakszervezeti elv leképeződéseként;
- ugyancsak az OFCOM-ra vonatkozó szabályrendszerhez kapcsolódik, hogy a testület tagjainak kinevezése mellett az államtitkár a kinevezés időtartamát is meghatározza – nagy szerepet kaphat e „bizonytalan” jogi helyzet elfogadottságában az angolszász jogi gondolkodásmód;
- a román Audiovizuális Tanács megválasztása sok tekintetben emlékeztet a francia CSA-ra vonatkozó szabályokra – a hasonlóságban minden bizonnyal nagy szerepe van annak, hogy a román közjogi rendszer a kilencvenes évek elején részben francia mintára jött létre;
- ugyancsak a román közjogi rendszerre vonatkozóan tehető az a megállapítás, hogy a nem teljesen koherens elképzelések alapján felálló közjogi rendszer koncepciótlansága megmutatkozik a szabályozó hatóság és annak elnöke megválasztására vonatkozó szabályok bonyolultságában, túlbiztosítottságában is.

A fenti példák jól érzékeltetik, hogy a szabályozó hatóságok jogállására, szervezetére vonatkozó egyes részletszabályok számos esetben lehetnek külső tényezők szükségszerű vagy jelzésértékű következményei. Bár a közjogban nincs modellkényszer, hosszú távon megítélésem szerint csak akkor képzelhető el többek között az Európa Tanács Ajánlásában foglalt jellemzőktől merőben eltérő szabályozó hatóságok léte, ha azok jogállása és szervezeti jellemzői szervesen illeszkednek az adott állam közjogi rendszerébe – erre lehet jó példa Dánia és Ausztria. Természetesen e keretek megléte mellett mindig marad a szabályozási területnek olyan része, amelyben a jogalkotó nem szembesül rendszer-kötöttségekkel.

A szabályozó hatóságok működésének esetleges diszfunkciói a szabályozás egy másik dimenzióját, az egyes hatásköröket és azok gyakorlását érintik – amely kérdés már egy másik vizsgálat tárgyára lehet érdemes.

FORRÁSOK

Irodalom

- Berényi Sándor: A közigazgatás intézményrendszere. In Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási jog – Általános rész*. Budapest, 2005, Osiris.
- Kovács András Péter: Franciaország és Olaszország médiarendszerének összehasonlító elemzése. *ORTT Stratégiai Kutatások és Elemzések Programja*, 2004., http://www.akti.hu/tanulmany/dok/kovacs_01.doc (letöltve: 2007.01.15.)
- Kukorelli István: A mai magyar kormányforma. *Rubicon* 1997/8.
- Thomas Powell: Confidence Motions. *Research Papers*, 2004., <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-02873.pdf> (letöltve: 2007.01.15.)
- Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. CompLex Kiadó, Budapest, 2006.
- Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005.

Honlapok

- www.akti.hu
- www.coe.int
- www.csa.fr
- www.epra.org
- www.jog.ro
- www.parliament.uk

Nemzetközi dokumentumok, jogszabályok

- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a műsorszolgáltatási szabályozó hatóságok függetlenségére és feladataira vonatkozó ajánlása
- Az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye
- A Cseh Köztársaság Alkotmánya
- A Dán Királyság Alkotmánya
- Az Észt Köztársaság Alkotmánya
- 1958. évi október 4-i Alkotmány (Franciaország)
- A Lengyel Köztársaság Alkotmánya
- Málta Alkotmánya
- A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye
- Az Olasz Köztársaság Alkotmánya
- Románia Alkotmánya

- Federal Act on the establishment of an "Austrian Communications Authority" ("KommAustria") and a Federal Communications Board BGBl. I Nr. 32/2001 idF BGBl. I Nr. 136/2003
- Act dated 17 May 2001 On Radio and Television Broadcasting Operation (Csehország)
- The Danish Radio and Television Broadcasting Act - ACT No. 1052 of 17 December 2002
- Office of Communications Act, 2002 (Egyesült Királyság)
- Broadcasting Act, RT I 1994, 42, 680 (Észtország)
- 1989. január 17-i törvény (Franciaország)
- Broadcasting Act of December 29, 1992. (Lengyelország)
- Broadcasting Act – ACT XII. of 1991. (Málta)
- 249-es számú, 1997. július 31-én elfogadott törvény (Olaszország)
- The Law no. 504 / July 11, 2002 - Law on Radio and Television Broadcasting (Románia)